Université Lyon2
Ecole doctorale : Lettre, langues, linguistique et arts
Faculté des Langues
Département d'Etudes du Monde Anglophone
TRIANGLE UMR 5206

La dévolution en Ecosse et au pays de Galles

La réinvention de la nation 1977-2007

Par Fiona SIMPKINS-SPEAR

Thèse pour le doctorat d'études anglophones
Dirigée par Keith DIXON
Présentée et soutenue publiquement le : 28 novembre 2008

Devant un jury composé de : Keith DIXON, Professeur des universités, Université Lyon 2 Moya JONES, Professeur des universités, Université Bordeaux 3 William FINDLAY, Professeur des universités, Université de Tours Neil DAVIE, Professeur des universités, Université Lyon 2 Agnès ALEXANDRE-COLLIER, Professeur des universités, Université de Bourgogne

Table des matières

Contrat de diffusion . . 5

[Dédicace] . . 6

[Remerciements] . . 7

Introduction . . 8

Première partie nations et nationalismes d'un Royaume désuni 1977-1999 . . 13

Chapitre I Pratiques et théories du nationalisme européen . . 13

I – « Qu'est-ce qu'une nation » ? . . 13

II. Le nationalisme : un phénomène caméléon . . 39

Chapitre II La politique de la dévolution : opportunités et opportunismes . . 47

I – Gladstone, le Home Rule et les libéraux : un projet de longue haleine . . 48

II – Union, unitarisme et autonomie . . 49

III – Dévolution et nationalisme : accords et désaccords . . 64

IV – Centralisation ou dévolution ? Le paradoxe du parti travailliste . . 74

Chapitre III Premiers pas vers la dévolution . . 78

I – La route de la dévolution : un pas en avant, deux pas en arrière . . 78

II – Les *Scotland and Wales Acts* : un projet brouillon? . . 83

III – Campagnes électorales et résultats : les raisons d'un échec . . 87

Chapitre IV Du désenchantement au renouveau . . 104

I – L'impact des référendums de 1979 sur le nationalisme . . 104

II –La Convention constitutionnelle écossaise: ébauche d'un consensus . . 108

Chapitre V De la théorie à la pratique : . . 123

I – Le Scotland Act et le Government of Wales Act 1998 . . 123

II – L'Ecosse et le pays de Galles à l'aube d'un renouveau démocratique . . 150

Deuxième partie Nouvelle autonomie et renouveau national 1999-2007 . . 178

Chapitre VI L'effet boomerang du projet travailliste . . 178

I – La dévolution ou des relations de pouvoir inégales ? . . 178

II – La pratique de la dévolution : apprentissage difficile pour le centre . . 199

III. Des communautés imaginées différemment ? . . 250

Conclusion . . 294

Annexe I . . 299

Les gouvernements gallois depuis 1999 . . 299

Troisième Assemblée : 2007- ? . . 299

Seconde Assemblée : 2005-2007 . . 299

Seconde Assemblée : 2003-2005 . . 300

Première Assemblée : 2000-2003 . . 300

Première Assemblée : 1999-2000 . . 301

Annexe II . . 302

Les Exécutifs écossais depuis 1999 . . 302

Troisième Parlement : 2007- ? . . 302

Second Parlement : 2003-2007 . . 302

Premier Parlement : gouvernement McConnell (2001-2003) . . 303
Premier Parlement : gouvernement McLeish (2000-2001) . . 303
Premier Parlement : gouvernement Dewar (1999-2000) . . 304
Annexe III . . 305
Circonscriptions électorales du « *Three Wales Model* » . . 305
Annexe V . . 306
Exemple de fonctionnement du scrutin à membre additionné . . 306
Bibliographie . . 310
Sources Premières . . 310
Textes de loi . . 310
Débats et motions parlementaires . . 311
Publications et rapports officiels . . 312
Rapports indépendants . . 316
Manifestes électoraux . . 316
Etudes . . 318
Ouvrages . . 318
Numéros spéciaux de revues . . 330
Articles de revues . . 330
Adresses électroniques . . 335
Institutions politiques . . 335
Partis politiques . . 336
Organisations diverses . . 336
Instituts de sondage : . . 337
Journaux de qualité : . . 337

Contrat de diffusion

Ce document est diffusé sous le contrat *Creative Commons* « **Paternité – pas d'utilisation commerciale - pas de modification** » : vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer, l'adapter ni l'utiliser à des fins commerciales.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

[Dédicace]

To Jason

A ma mère

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

[Remerciements]

Mes remerciements vont à M. Keith Dixon pour son soutien et ses conseils éclairés,

ainsi qu'aux autres membres du jury qui me font l'honneur de bien vouloir me lire et juger mon travail.

Je remercie également Mme Miejeanne Martinet pour ses précieuses et minutieuses relectures.

Enfin, merci à celles et ceux qui, tout au long de mon travail, à Athens, Prague, Philadelphie, Londres et Lyon, m'ont apporté leur soutien et leur amitié par leurs encouragements tacites ou exprimés.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Introduction

« *There is a wind of change blowing through Scottish politics* »[1] déclara le nouveau *First Minister* écossais nationaliste, Alex Salmond, au lendemain des élections législatives écossaises de mai 2007. En effet, dix ans seulement après les référendums pour la création de nouvelles institutions politiques en Ecosse et au pays de Galles, les nationalistes écossais et gallois accédaient tous deux aux gouvernements de leurs nations respectives. Le SNP remporta quarante-sept sièges au Parlement écossais, soit un de plus que son principal rival, le parti travailliste, et forma un gouvernement de coalition avec un partenaire politique également indépendantiste, le parti Vert écossais. De son côté, *Plaid Cymru* parvint à remporter quinze sièges à l'Assemblée galloise et devint partenaire d'un gouvernement de coalition avec son rival historique, le parti travailliste gallois. C'est par conséquent sur toute la politique britannique que souffle le renouveau qu'évoqua Alex Salmond à l'issue des élections législatives du 3 mai 2007, car l'avenir constitutionnel du Royaume-Uni est en jeu et la politique de dévolution prônée par les travaillistes remise en cause.

Aujourd'hui la majorité des Gallois et des Ecossais souhaitent l'élargissement des pouvoirs de leurs arènes politiques respectives et les gouvernements gallois et écossais prévoient tous deux l'organisation de nouveaux référendums sur l'avenir constitutionnel ou politique des nouvelles institutions avant les prochaines élections législatives galloise et écossaise. Le nouveau gouvernement nationaliste écossais a entamé un dialogue, dit « *National Conversation* », sur l'avenir constitutionnel de l'Ecosse et accepte l'idée d'un référendum à options multiples, comprenant l'indépendance, l'élargissement des pouvoirs du Parlement écossais au sein de l'Union et le *statu quo*. Les nationalistes gallois ont quant à eux obtenu de leurs partenaires travaillistes au gouvernement gallois l'assurance qu'un référendum serait organisé en 2011 proposant de nouveaux pouvoirs législatifs primaires à l'Assemblée afin qu'elle se rapproche davantage du Parlement écossais sous sa forme actuelle.

Ainsi, les développements politiques que connurent les nouvelles institutions au cours des dix dernières années tendent à confirmer les propos de Ron Davies, initiateur de la dévolution au pays de Galles et ancien secrétaire d'Etat travailliste pour le pays de Galles, selon qui la dévolution est un « processus et non un événement »[2]. C'est en effet le cas à divers égards et nous verrons que les nouvelles institutions ont su au fil du temps créer leurs propres identités politiques et se démarquer, parfois distinctement, du style politique de Westminster et des politiques du gouvernement britannique. La création d'un Parlement écossais permit à ses auteurs une refonte de la politique écossaise en fonction de principes politiques distincts et mieux adaptés au monde moderne, reflétant une volonté d'ouverture et un esprit plus égalitaire et participatif. L'élaboration du projet sera en outre l'occasion de réaffirmer le principe de souveraineté populaire si cher aux Ecossais, en opposition à la souveraineté parlementaire du modèle de Westminster. Dans une moindre mesure, nous verrons que l'Assemblée galloise saura également se démarquer de Westminster par son

[1] **Hamish MacDonnell & Ian Johnston,** ***Salmond hails wind of change as poll goes to wire*** , *The Scotsman*, 4 mai 2007. « Un vent de changement souffle sur la politique écossaise ». Alex Salmond fait ici écho au célèbre discours de Harold MacMillan devant le Parlement sud-africain en 1960.

[2] **Ron Davies,** ***Devolution: A Process, Not an Event*** **,** Institute of Welsh Affairs, février 1999.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

style de gouvernement et ses politiques en dépit des nombreuses limitations que lui impose son cadre constitutionnel et législatif. Enfin, les deux projets seront marqués par l'adoption d'un mode de scrutin semi-proportionnel dont les conséquences électorales seront pour beaucoup dans l'évolution d'un nouveau style politique en Ecosse et au pays de Galles. Ce mode de scrutin favorisera en effet la formation de gouvernements de coalition et la représentation de petits partis habituellement écartés par le scrutin uninominal majoritaire à un tour, dit « first-past-the-post ». En ce sens, les auteurs des projets de dévolution seront parvenus à atteindre les objectifs qu'ils s'étaient fixés en permettant à l'Ecosse et au pays de Galles de participer pleinement au gouvernement de leurs nations et de mettre un terme au déficit démocratique particulièrement décrié lors des gouvernements conservateurs successifs entre 1979 et 1997. Néanmoins, le bilan de dix années de dévolution au Royaume-Uni ressemble peu à celui recherché par les travaillistes lors de l'élaboration des projets dans les années 1990 et que George Robertson, alors secrétaire d'Etat pour l'Ecosse au Cabinet fantôme, avait résumé ainsi :

« Devolution will kill nationalism stone-dead »[3].

Nous verrons que cette position, qui tend à considérer le nationalisme comme revendication politique et l'amélioration du gouvernement des deux nations comme une réponse adaptée à ces revendications, sera rapidement remise en cause par la progression électorale des nationalistes gallois et écossais dans leurs institutions respectives. L'échec apparent de la stratégie travailliste nous amènera ainsi à nous interroger sur la nature même du nationalisme en Ecosse et au pays de Galles et sur l'avenir d'un Etat d'Union britannique mis à mal par des nationalismes résurgents dans un monde post-impérial.

Il s'agit là d'un débat que Tom Nairn voulut ouvrir en 1977, lorsqu'il publia son désormais célèbre *The Break-up of Britain*[4], que nous choisirons comme point de départ de notre propre réflexion sur les nationalismes résurgents en Ecosse et au pays de Galles. Il s'agira dans un premier temps de nous interroger sur les notions mêmes de « nation » et d'« Etat » avant d'appréhender le nationalisme au travers des divers travaux de ses théoriciens. Théories auxquelles nous tenterons de faire écho par quelques brefs rappels historiques éclairant l'un ou l'autre des aspects des nationalismes gallois et écossais. Nous nous éloignerons quelque peu de la théorie de Nairn afin de souligner la qualité émotionnelle du nationalisme au détriment de considérations plus économiques et nous nous intéresserons tout particulièrement aux liens entre Etat et nation. Néanmoins, la théorie de Nairn nous apportera certains éléments de réponse quant à la résurgence des nationalismes gallois et écossais, notamment au cours de la deuxième moitié du XX^{e} siècle. En effet, pour cet auteur longtemps marxiste, le nationalisme n'a pas pour origine la dynamique interne de sociétés individuelles mais le développement général de l'histoire depuis la fin du XVIII^{e} siècle. En ce sens, le nationalisme, que Nairn conçoit en des termes matérialistes, s'inscrit dans une dynamique historique mondiale et est déterminé par certains aspects de la politique économique mondiale à partir de la Révolution française et des Révolutions industrielles jusqu'à nos jours. Il précise cependant que le nationalisme ne se fonde pas sur le développement économique mondial en tant que tel – c'est à dire qu'il n'est pas simplement un produit de l'industrialisation – mais du développement *inégal* de l'histoire depuis le XVIII^{e} siècle, un phénomène aujourd'hui perpétué par la mondialisation. Enfin, Nairn décrira la résurgence des nationalismes gallois et écossais comme la conséquence

[3] ***Great Britain House of Lords. Hansard. 17 juin 1998, vol. 590, col. 1575***

[4] **Tom Nairn,** ***The Break-up of Britain,*** *Crisis and Neo-nationalism*, New Left Books, 1977.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

inévitable du démantèlement de l'Empire britannique, jusqu'alors unique facteur d'unité entre les différentes régions d'un « Royaume-désuni » dont il soulignera l'obsolescence constitutionnelle.

Bien que Tom Nairn oriente désormais son argumentation vers des phénomènes plus modernes, notamment la mondialisation économique et la politique de libre-marché prônée d'abord par Margaret Thatcher et ensuite par Tony Blair, *The Break-up of Britain* demeure représentatif du débat intellectuel et politique préalable à la première tentative travailliste d'enrayer la progression du nationalisme par un projet de dévolution. Or, il nous paraîtra essentiel pour notre propos de revenir en détail dans une première partie sur la teneur du débat et les résultats des référendums de 1979 car nous verrons qu'ils auront de lourdes répercussions sur l'avenir constitutionnel de ces nations. C'est en effet à partir des premiers projets d'assemblées galloise et écossaise que se mettront en place les principaux vecteurs d'une *re*construction étatique en Ecosse et au pays de Galles qui mèneront à la création d'un Parlement écossais à Edimbourg et d'une Assemblée galloise à Cardiff en 1999.

Notre étude couvrira donc une période de trente ans riche en rebondissements et en enseignements quant aux nationalismes intra-britanniques et aux répercussions politiques et constitutionnelles de la dévolution en Ecosse et au pays de Galles. Après un bref rappel historique sur la question du *Home Rule* en Grande-Bretagne et des mesures de décentralisation administrative accordées à l'Ecosse et au pays de Galles par le passé, nous analyserons le débat relatif à la dévolution à partir de la fin des années 1970, lorsque le gouvernement Callaghan, dans le but de mettre un terme à l'essor du nationalisme, voulut introduire des mesures de dévolution, jusqu'aux élections législatives galloise et écossaise de mai 2007 signalant l'accession des nationalistes aux gouvernements gallois et écossais. Il s'agira de déterminer en quoi les projets de dévolution élaborés puis mis en œuvre par le gouvernement travailliste de Tony Blair participent à la reconstruction étatique de l'Ecosse et du pays de Galles. Nous verrons en effet que les nouvelles institutions s'émanciperont rapidement de Westminster malgré les nombreux garde-fous qui leur furent imposés par leur cadre législatif d'une part et une série de mécanismes régissant les relations entre les diverses institutions politiques britanniques d'autre part.

Il convient ici d'apporter quelques précisions quant à l'utilisation du terme « dévolution ». Nous entendons par là le processus par lequel le Parlement de Westminster a transféré des pouvoirs législatifs à un nouveau Parlement écossais et des pouvoirs exécutifs à une Assemblée galloise. La dévolution implique en outre le transfert de pouvoirs d'une autorité politique supérieure vers un nouvel organe élu subordonné au Parlement. Elle se distingue dès lors du fédéralisme en ce qu'elle préserve la suprématie du Parlement de Westminster et de la Couronne en son Parlement. Une forme de gouvernement fédéral impliquerait au contraire la division de cette souveraineté entre le Parlement et les nouvelles institutions galloise, écossaise et nord-irlandaise. Notons enfin que l'utilisation du terme « dévolution » est relativement récent en Grande-Bretagne puisqu'il lui fut longtemps préféré la notion de « *Home Rule* », utilisé notamment par les nationalistes jusque dans la première moitié du XX^{e} siècle. Ce terme, auquel se substituait parfois la notion de « *self-government* », implique davantage le concept de gouvernement autonome que le terme de dévolution qui rappelle au contraire la suprématie en amont d'une institution politique supérieure. C'est justement parce que nous voulons insister sur la continuité de la suprématie du centre que nous choisirons d'utiliser le terme « dévolution » pour indiquer tout processus relatif à la création du Parlement écossais à Holyrood et de l'Assemblée galloise à Cardiff.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

L'idée d'un tel mouvement de déconcentration des pouvoirs vers les diverses entités territoriales que compte le Royaume-Uni remonte au XIX^{e} siècle, lorsque les Libéraux, sous Gladstone, voulurent introduire un *Home Rule all round* dans le but de régler la question irlandaise. A l'époque ce projet se heurta de façon significative à des questions similaires que celles soulevées un siècle plus tard lors des débats préalables aux projets de dévolution de 1978 et 1998, à savoir notamment la question des finances et de la représentation des quatre nations à Westminster. Le débat, toujours en cours aujourd'hui, sur la question dite du « West Lothian », d'abord soulevée par Tam Dalyell en 1977, et sur la répartition des deniers publics, aujourd'hui régie par la formule Barnett, souligne en effet le paradoxe de la constitution britannique.

Etat unitaire multinational, distinct des entités politiques classiques que sont les Etats unitaires, fédéraux ou confédéraux, l'Etat britannique a longtemps reposé sur un « déséquilibre constitutionnel » complexe, oscillant entre Etat unitaire et Etat d'Union, en ce qu'il compensa la suprématie de Westminster et des politiques prises à Londres par un degré d'autonomie reposant sur la société civile de ses nations constituantes. Dans un bref rappel historique, nous évoquerons à cet effet la théorie de Lindsay Paterson sur l'autonomie dont jouit la société écossaise à partir du traité d'Union de 1707 mais qui peu à peu s'étiola, puis les diverses mesures de décentralisation administrative, également nommée « dévolution administrative », à valeur parfois symbolique, qui furent accordées par le passé à l'Ecosse et au pays de Galles. Enfin, nous noterons que la centralisation des pouvoirs sous les gouvernements conservateurs de Margaret Thatcher et John Major, en niant les spécificités sociétales, politiques et économiques des nations constituantes de la Grande-Bretagne, rompra définitivement ce fragile « déséquilibre constitutionnel » et rapprochera encore davantage l'Etat britannique d'un Etat unitaire.

Nous ne nous attarderons pas ici sur le lien de cause à effet de cette rupture et de la résurgence des nationalismes intra-britanniques puisqu'il a déjà fait l'objet de nombreux ouvrages, mais nous soulignerons toutefois l'effort de continuité de ce phénomène de centralisation des pouvoirs par les gouvernements travaillistes de Tony Blair et Gordon Brown en dépit de leur mise en œuvre de projets de dévolution en Ecosse et au pays de Galles. Une étude des évènements menant à la création d'un Parlement écossais et d'une Assemblée galloise en 1999, puis l'analyse des *Scotland Act* 1998 et *Government of Wales Act* 1998 apporteront certains éclairages quant au degré réel de décentralisation voulu par le gouvernement travailliste de Tony Blair. Nous nous efforcerons par ailleurs de noter les nombreux garde-fous qu'imposèrent les travaillistes lors de l'élaboration des projets pour la création de nouvelles institutions, dites « autonomes », en Ecosse et au pays de Galles. Ces garde-fous seront à l'image de la centralisation des pouvoirs caractéristique du style politique du gouvernement Blair qui, comme nous le verrons, optera pour la dévolution pour des raisons plus pragmatiques qu'idéologiques. Les projets de dévolution en Ecosse et au pays de Galles seront par conséquent jalonnés de multiples contradictions que ne manqueront pas de ressentir les acteurs principaux des nouvelles institutions politiques galloise et écossaise et les populations de ces deux nations. De vives tensions émergeront inévitablement lors de la mise en œuvre de deux projets aux contradictions inhérentes.

Notre étude nous mènera dans une deuxième partie à analyser d'une part en quoi les efforts de centralisation du gouvernement travailliste de Tony Blair provoqueront par réaction une émancipation plus rapide des nouvelles institutions, comme l'illustreront par exemple l'épisode lié au refus du Parlement écossais de diminuer le nombre de députés écossais en son sein en dépit des pressions de Westminster, ou encore celui de la motion de confiance de novembre 2000 à l'encontre d'Alun Michael, poulain de Tony Blair parachuté au poste de

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

premier *First Secretary* de l'Assemblée galloise. En effet, les pressions centralisatrices du gouvernement britannique, parmi lesquelles le recours fréquent à des motions *Sewel* pour régler des litiges entre Westminster et les institutions politiques périphériques ou encore la pression exercée par le gouvernement britannique et le parti travailliste britannique sur les groupes travaillistes au Parlement écossais et à l'Assemblée galloise, exacerberont plus encore le mouvement centrifuge de la dévolution en Grande-Bretagne. Cette dynamique sera particulièrement marquée au pays de Galles où le Cabinet ministériel gallois, sous l'égide de son *First Minister*, Rhodri Morgan, ne tardera pas à vouloir modifier en profondeur le fonctionnement de l'Assemblée galloise tel qu'il fut prévu par le *Government of Wales Act* 1998. Une commission d'enquête sur le fonctionnement de l'Assemblée galloise (*Assembly Review of Procedures*) sera nommée à cet effet dès 2000, et sera ensuite relayée par une seconde commission d'enquête présidée par Lord Richard of Ammanford, dite commission Richard, sur les pouvoirs de l'Assemblée. Elle remettra alors en cause les limitations de son cadre législatif et prônera entre autres l'octroi de pouvoirs législatifs primaires. Son rapport, publié en 2004, servira de base au *Government of Wales* 2006, marquant une étape supplémentaire du développement de la nouvelle politique galloise. Le *Government of Wales Act* 2006, à l'instar de l'Acte de 1998, sera néanmoins également révélateur des réflexes centralisateurs du gouvernement britannique qui s'écartera des recommandations trop « radicales » du rapport de la commission Richard et procédera par étapes dans l'octroi de nouveaux pouvoirs à l'Assemblée galloise. La dernière étape, accordant des pouvoirs législatifs primaires à l'Assemblée, sera soumise à référendum. Rappelons que les travaillistes gallois se sont formellement engagés à l'organiser en 2011 dans le cadre de leur accord de coalition avec les nationalistes gallois.

D'autre part, nous serons amenés à considérer en quoi le principe même de dévolution et les cadres législatifs des nouvelles institutions tels qu'ils sont définis par les *Scotland Act* 1998 et *Government of Wales Act* 1998 comportent un effet « boule de neige ». Nous verrons que les caractéristiques intrinsèques des projets de dévolution adoptés en 1998, tant par la définition de leurs pouvoirs respectifs que par l'adoption d'un scrutin semi-proportionnel et la plus grande représentativité des divers partis politiques gallois et écossais favoriseront l'émergence de politiques différentes à Cardiff et Edimbourg. Par leur représentation politique, les nouvelles arènes politiques galloise et écossaise refléteront davantage les traditions politiques galloise et écossaise plus à gauche et plus collectivistes et elles se démarqueront en ce sens des politiques néo-libérales du gouvernement britannique. Les groupes travaillistes à l'Assemblée galloise et au Parlement écossais se trouveront par conséquent dans une position délicate, tiraillés entre les directives du parti travailliste britannique, les exigences, parfois, d'un gouvernement de coalition et le désir de poursuivre des politiques distinctes et mieux adaptées aux contextes gallois et écossais, comme l'illustreront les politiques galloise et écossaise au regard des soins aux personnes âgées et de l'enseignement supérieur. Au contraire, les nouvelles institutions seront considérées plus proches des intérêts gallois et écossais par le grand public qui sera plus enclin à voter pour les partis nationalistes gallois et écossais. L'Assemblée galloise et le Parlement écossais serviront par conséquent de plateforme électorale idéale aux partis nationalistes gallois et écossais : en se démarquant de façon croissante des politiques du gouvernement à Westminster et en obtenant toujours davantage de pouvoirs, ces deux institutions redéfiniront la vie politique de leurs nations et transformeront graduellement les institutions politiques, sociales et économiques galloises et écossaises pour les assimiler à des institutions quasi-étatiques. Le processus de la dévolution ressemblera alors à un processus de construction étatique mais nul ne saurait dire s'il mènera véritablement au démantèlement du Royaume-Uni que prédit Tom Nairn en 1977.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Première partie nations et nationalismes d'un Royaume désuni 1977-1999

Chapitre I Pratiques et théories du nationalisme européen

I – « Qu'est-ce qu'une nation » ?

C'est lors d'une conférence à la Sorbonne, le 11 mars 1882, qu'Ernest Renan donna sa définition de la nation dans son désormais célèbre discours intitulé *Qu'est-ce qu'une nation ?* Il posa ainsi les bases de son analyse du nationalisme dans un climat politique européen très différent de celui d'aujourd'hui. La défaite de la France en 1870 et l'annexion par Bismarck des territoires d'Alsace et de Lorraine avaient profondément troublé Renan. Il craignait qu'en « *portant atteinte aux principes premiers à partir desquels se définit le concept même de nation, sur lesquels reposent et son droit historique et sa légitimité morale, [la politique bismarckienne ne remette] en cause l'ensemble des fondements spirituels caractéristiques de la civilisation européenne* ».[5] En effet, l'une des caractéristiques principales d'une nation selon Renan est la volonté de ses membres de vivre ensemble. Les hommes doivent être libres de choisir. Il appelait donc dans un premier temps à faire respecter le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, à ne pas diviser « l'âme » d'une nation.

Mais comment définir ce concept de nation ? Aujourd'hui encore, il est difficile de répondre avec certitude à la question posée par Renan. Malgré l'abondante littérature publiée chaque année sur le nationalisme, il semble impossible de trouver une définition précise de la nation ou du nationalisme. Aucun accord n'a été trouvé parmi les chercheurs pour définir ces concepts, et encore moins les analyser. Comme le fait remarquer Benedict Anderson[6], le contraste entre l'immense influence qu'a exercé le nationalisme sur le monde moderne et sa maigre élaboration théorique est surprenant. Il cite à cet effet Hugh Seton-Watson qui conclut avec résignation:

« Thus I am driven to the conclusion that no 'scientific definition' of the nation can be devised ; yet the phenomenon has existed and exists »[7].

1 – Etymologie de la nation

S'il n'existe pas de définition incontestée de la nation, l'étymologie du mot nous éclairera à certains égards. Il semble tout d'abord surprenant de constater que le mot « nation » ait

[5] **Raoul Girardet en préface d'Ernest Renan**, ***Qu'est-ce qu'une Nation?,*** Imprimerie Nationale, Editions, 1996, p. 20

[6] **Benedict Anderson,** ***Imagined Communities,*** *Reflections on the Origin and Spread of Nationalism,* Verso, 1991, p. 3

[7] ***Ibid. « Ainsi je suis amené à la conclusion qu'aucune 'définition scientifique' de la nation ne peut être élaborée ; pourtant ce phénomène a existé et existe encore ».***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

évolué dans le sens contraire du mot « Etat ». Le terme « Etat » est apparu pendant la Réforme pour décrire :

« a form of public power separated from the governing and the governed, and constituting a supreme political authority within a certain defined territory »[8].

Toutefois, l'Etat existait depuis des milliers d'années avant que ce concept ne soit nécessaire. Le terme de « nation », en revanche, avait existé pendant des centaines d'années dans la famille des langues indo-européennes avant d'acquérir son sens moderne. Son origine se trouve dans le terme latin « *natio* » (être né, naissance) qu'on trouve dès le III^{e} siècle après Jésus-Christ dans la Vulgate. Ce terme sera ensuite traduit par « *nacioun* » dans les premières versions de la Bible en langue anglaise publiées au XIV^{e} siècle, puis par « *nation* » dans la Version Autorisée de 1611. Le concept était assez péjoratif à l'origine puisqu'à Rome, le terme « *natio* » était réservé aux groupes d'étrangers venant de la même région et dont le statut était, du fait de leur origine étrangère, inférieur à celui des citoyens romains.

Au Moyen-Age, on utilisait le terme « *natio* », tout comme « *gens* » et « *populus* », pour désigner un peuple. Or, à cette époque, un peuple se définissait par ses deux caractéristiques principales. D'une part, une descendance biologique commune et d'autre part une culture commune dont les aspects les plus significatifs étaient la langue et la loi. C'est pourquoi, au XII^{e} siècle, les communautés d'étudiants venant de régions géographiques et linguistiques communes étaient divisées en « nations » dans certaines universités, telles que les universités de Paris ou de Prague. Il est d'ailleurs remarquable que la première utilisation du terme « nationalisme » soit née d'une dispute à l'université de Prague menant au départ des « nations » non-bohémiennes et à la fondation de l'université de Leipzig en 1409. Ce terme avait alors un sens limité puisqu'il faisait référence à une alliance parmi les professeurs de Leipzig pour défendre l'intérêt commun des trois « nations » sécessionnistes.

Le terme « nation » avait donc perdu sa connotation péjorative et, puisque les communautés d'étudiants avaient souvent des positions différentes lors de disputes scolastiques, il acquit un nouveau sens. Plus qu'une communauté de même origine, il s'agissait alors d'une communauté d'opinion. Or, à la fin du XIII^{e} siècle, le terme « nation » évolua une fois encore. En effet, il était coutumier que les universités envoient des représentants pour arbitrer les questions les plus importantes lors des Conseils Ecclésiastiques. C'est donc à partir de 1274, au Conseil Ecclésiastique de Lyon, que le terme « nation » s'appliqua désormais aux « *représentants de l'autorité politique et culturelle, ou à une élite politique, culturelle et enfin sociale* »[9].

Dans l'Angleterre du XVI^{e} siècle, le mot « nation » prit une nouvelle dimension car tout en conservant sa signification d'« élite », il devint à la fois synonyme de « peuple ». Liah Greenfeld remarque :

[8] [8] ***Quentin Skinner, The Foundations of Modern Political Thought , vol. 2, The Age of Reformation, Cambridge University Press, 1978, p. 354 « une forme de pouvoir public séparé à la fois des gouvernants et des gouvernés, et constituant une autorité politique suprême au sein d'un territoire défini »***

[9] **Liah Greenfeld,** ***Nationalism,*** *Five Roads to Modernity,* Harvard University Press, 1992, p. 5« representatives of cultural and political authority, or a political, cultural and then social *elite* »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

« this semantic transformation signaled the emergence of the first nation in the world, in the sense in which the word is understood today, and launched the era of nationalism »[10].

En effet, l'association des idées de peuple et d'élite dévoile l'un des principes de base du nationalisme. Le peuple est devenu souverain, objet de loyauté et de solidarité ; il est homogène et tous ses membres contribuent à sa qualité d'élite. Le concept de nation dans son sens actuel est donc le fruit de ce sentiment nationaliste. Finalement, en s'étendant au-delà des frontières de l'Angleterre pour s'appliquer à des populations partageant des caractéristiques politiques, territoriales ou ethniques les distinguant des autres, le mot « nation » prit le sens d'un « *peuple unique et souverain* »[11], signe d'une profonde transformation de la nature du nationalisme qui se développait sur le Continent.

Toutefois, l'étude des mots ne donne que des explications très partielles et insuffisantes au terme qui nous intéresse et il nous faut donc revenir à la question posée par Renan. Il n'est pas surprenant qu'il ait adopté un regard eurocentrique compte tenu de l'époque et du climat politique. Toutefois, il s'intéresse surtout aux cas problématiques, posant par ce biais les bases de son argumentation. En effet, pourquoi, demandait-il, « *la Suisse, qui a trois langues, deux religions, trois ou quatre races, est-elle une nation, quand la Toscane, par exemple, qui est si homogène n'en est pas une ? Pourquoi l'Autriche est-elle un Etat et non pas une nation ?* »[12]

2 – L'Etat et la nation : la question de la poule et de l'œuf

A – Structures étatiques et naissance des nations

Il n'est pas rare, en effet, de noter une confusion de concepts cousins de la « nation », comme « l'ethnie » ou « l'Etat » par exemple, en raison de leurs rapports ambigus avec l'idée de nation. Or, rien ne semble plus confus dans notre vocabulaire que les termes « nation » et « Etat ». Il semble tout simplement que la « nation » soit devenue synonyme d'« Etat ». Umut Özkirimli nous rappelle que l'origine de cet amalgame remonte aux années 1780 quand Jeremy Bentham inventa le terme « international » pour désigner ce que nous pourrions appeler des « *relations inter-étatiques* »[13]. On peut même trouver cet emploi erroné du terme sur la scène politique, à la Ligue des Nations comme à l'Organisation des Nations Unies. On entend souvent parler de la « nation britannique » ou de la « nation espagnole » ! Cela dénote un rapprochement symbiotique entre les sphères politique et culturelle dans l'Etat moderne. Pourtant, le cas particulier qu'est l'Ecosse, qualifiée parfois de « nation sans Etat », où le fossé entre ces sphères se creuse de plus en plus, ne fait que démentir cette supposition. En réalité, de nombreux chercheurs s'accordent pour dire qu'il existe en réalité peu d'« Etats-nations » *stricto sensu*.

Dans leur étude sur l'Ecosse moderne, Alice Brown, David McCrone et Lindsay Paterson définissent l'Etat en trois points[14]. Premièrement, l'Etat est uni. Chaque Etat est

[10] ***Ibid. p. 6 « cette transformation sémantique signale l'émergence de la première nation du monde, dans le sens du mot utilisé aujourd'hui, et lance l'ère du nationalisme »***

[11] *Ibid.* p. 8 « unique and sovereign people »

[12] **Renan,** *op. cit.* p. 229

[13] **Umut Özkirimli,** ***Theories of Nationalism,*** *A Critical Introduction,* St Martin's Press, 2000, p. 58 « interstate relations »

[14] **Alice Brown, David McCrone & Lindsay Paterson,** ***Politics and Society in Scotland,*** McMillan Press Ltd, 1998, p. 28

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

une entité détenant exclusivement les pouvoirs et les prérogatives de gouvernement dans un territoire défini et il est reconnu en tant que tel par ceux qui vivent sur ce territoire et par d'autres « nations » dans le monde. L'Etat est uni par son réseau de systèmes légal, éducatif, fiscal et monétaire ainsi que par sa langue « nationale » (bien que le cas de la Suisse, par exemple, démente ce dernier point). Deuxièmement, l'Etat est moderne dans le sens où il apparaît comme une structure artificielle vitale à la construction de la nation.

« The modern state is not bestowed upon a people as a gift by God, its own geist, or blind historical forces ; it is 'made' reality »[15].

Enfin, l'Etat incarne selon la phrase de Max Weber, une légitimité rationnelle et légale qui s'exprime avant tout par la loi :

« positive law, willed, made and given validity by the state itself in the exercise of its sovereignty, mostly through public, documented, generally recent decisions »[16].

L'Etat et sa légitimité reposent donc sur des délibérations légales et non sur des coutumes ou sur la volonté d'un dieu ou d'un monarque. Il apparaît donc clairement que l'Etat-nation est une entité souveraine et artificielle. Rappelons à ce titre la fameuse phrase d'Eugène Weber exprimant la nécessité de transformer des paysans en Français[17].

C'est donc le développement de la structure étatique qui contribue à la construction de la nation. La nation naît d'un désir de souveraineté, d'un sentiment horizontal d'unité et d'appartenance. Hobsbawm part du principe que « *ce ne sont pas les nations qui font les Etats et le nationalisme mais le contraire* »[18]. Il suit ainsi le chemin tracé par Gellner mais suggère implicitement que les nations sont les constructions idéologiques de l'Etat. Or, l'Etat souverain est bel et bien ce à quoi aspirent les nationalistes et nous faisons donc face à un phénomène à double tranchant : l'Etat est à la fois la concrétisation de la construction de la nation et le facteur essentiel à sa construction. En fait, si l'on en croit Gellner, c'est le nationalisme qui affirme que les Etats et les nations « *were destined for each other ; that either without the other is incomplete, and constitutes a tragedy. But before they could become intended for each other, each of them had to emerge, and their emergence was independent and contingent. The state has certainly emerged without the blessings of their own nation. It is more debatable whether the normative idea of the nation, in its modern sense, did not presuppose the prior existence of the state* »[19].

[15] [15] Gianfranco Poggi, The Development of the Modern State : a Sociological Introduction , Hutchinson Press, 1978, p. 95 « L'Etat moderne n'est pas donné à un peuple comme un don de Dieu, de son propre Geist, ou par des forces historiques aveugles ; il est rendu réalité »

[16] [16] Brown et al, op. cit. p. 28 « une loi positive, voulue, validée par l'Etat lui-même dans l'exercice de sa souveraineté, surtout par des décisions publiques, documentées et généralement récentes »

[17] [17] **Eugène Weber,** ***Peasants into Frenchmen: the Modernisation of Rural France 1870-1914,*** Stanford University Press, 1976.

[18] [18] **E.J. Hobsbawm ,** ***Nations and Nationalism since 1780,*** *Programme, Myth, Reality*, Cambridge University Press, 1990, p. 44-45 « nations do not make states and nationalisms, but the other way round »

[19] [19] **Ernest Gellner ,** ***Nations and Nationalism,*** Cornell University Press, 1983, p. 6 « étaient destinés l'un pour l'autre ; que l'un sans l'autre est incomplet, et constitue une tragédie. Mais avant qu'ils ne soient destinés l'un à l'autre, il a fallu que chacun émerge de façon indépendante et contingente. L'Etat a certainement émergé sans l'aide de la nation. Certaines nations ont certainement émergé sans la bénédiction de leur propre Etat. Il est plus discutable de savoir si l'idée normative de nation, en son sens moderne, ne présuppose pas l'existence antérieure de l'Etat » [20] **David Held,** ***The Development of the Modern State*** **,** chapitre 2, dans **Stuart Hall & Bram Gieben (éd.)**, ***Formations of Modernity*** , Polity Press, Open University, 1992, p. 73 « ces zones de la vie sociale (le

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Un substitut plausible à cette absence d'Etat dans le cas d'une nation née « sans la bénédiction de son propre Etat » pourrait être la « société civile ». Par ce terme, nous voulons désigner :

« those areas of social life – the domestic world, the economic sphere, cultural activities and political interaction – which are organised by private or voluntary arrangements between individuals and groups outside the direct control of the state »[20].

L'Etat et la société civile dépendent souvent l'un de l'autre, et dans certains cas la société civile peut endosser le rôle de l'Etat dans la construction de la nation. L'Ecosse en est le meilleur exemple puisque les trois institutions principales laissées entièrement à l'Ecosse par l'Acte d'Union de 1707 (les systèmes judiciaire et éducatif ainsi que l'Eglise) ont, semble-t-il, suffi à maintenir la structure sur laquelle allait se construire la nation écossaise. Il convient donc ici de nous attarder un instant sur les conditions du traité d'Union de 1707 et sur l'héritage culturel et institutionnel sur lequel allait se fonder la nation écossaise.

B – Le traité d'Union de 1707 et son héritage institutionnel

Suite à l'incident dynastique de l'Union des Couronnes en 1603, l'Ecosse n'eut guère d'autre choix que d'accepter une union politique avec l'Angleterre. En 1701, le Parlement anglais, prévoyant l'éventualité qu'Anne, succédant à Guillaume d'Orange, puisse mourir sans héritier, appelait la protestante Sophie de Hanovre à lui succéder après avoir embrassé la religion anglicane. Or, l'Ecosse refusait d'offrir sa couronne à un monarque choisi par l'Angleterre, et les Anglais craignaient que les Ecossais ne rappellent le fils, catholique, de Jacques VII pour monter sur le trône d'Ecosse. Guillaume d'Orange fit, par conséquent, pression pour une union politique des deux couronnes dont la demande fut introduite au Parlement le 28 février 1702, une semaine avant sa mort. Pour l'Ecosse, l'argument était avant tout économique. L'Angleterre avait su, tout au long du XVII^{e} siècle, entourer l'Ecosse de barrières économiques dont la tentative échouée de colonisation écossaise de l'isthme de Darien (Panama actuel) est une parfaite illustration. L'Ecosse était un pays pauvre (seul un cinquième du pays était cultivable) d'un million d'habitants et pour beaucoup l'Union était un moyen pour l'Ecosse de développer son économie et d'engager des échanges avec un pays riche. Mais alors que le marché anglais revêtait une importance croissante pour les marchands écossais, leurs relations commerciales étaient de plus en plus difficiles et tendues. Tout au long du XVII^{e} siècle, la part des exportations écossaises destinées à l'Angleterre ne cessa d'augmenter, jusqu'à atteindre la moitié des exportations totales. Lors des crises commerciales de 1667, 1681 et 1689, les Ecossais voulurent en vain installer une « union commerciale » avec le marché anglais pour éviter les barrières douanières installées par les Anglais. Le gouvernement anglais profita au contraire de ce pouvoir pour menacer les Ecossais de hausses des taxes douanières, ainsi que d'autres sanctions économiques, s'ils ne donnaient pas leur accord pour une union. Puis, le « *Alien Act* » de 1705 menaça les Ecossais d'être considérés comme étrangers en Angleterre s'ils ne prenaient pas au plus vite les dispositions nécessaires pour négocier un traité d'union : leurs terres anglaises seraient confisquées et les marchés écossais du bétail, du lin et du charbon seraient exclus de l'échange avec l'Angleterre. Cette dernière sanction était d'autant plus importante que le bétail représentait quarante pour cent des exportations écossaises vers l'Angleterre, et sans

monde domestique, la sphère économique, les activités culturelles et l'interaction politique) qui sont organisées par des arrangements soit privés ou volontaires entre des individus et des groupes en dehors du contrôle de l'Etat ».

20 ***f***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

elles la balance commerciale se retrouvait déséquilibrée. La menace était grave et l'état des finances écossaises était si mauvais qu'en 1707 le pays ne pouvait même plus payer l'armée. Notons à ce titre que des troupes anglaises étaient prêtes à intervenir à Berwick pendant toute la période du débat parlementaire, au cas où les émeutes deviendraient incontrôlables à Glasgow ou à Edimbourg.

« As the Scottish parliament had little option but to surrender to what was in effect economic blackmail, it does not seem surprising that these issues did not dominate negotiations. There was nothing to discuss; continued trade to England in the key commodities of linen and black cattle was assured as long as the Scots played ball »[21].

Rappelons en outre qu'il aurait été exceptionnel au XVIII^{e} siècle qu'une telle transaction s'effectue sans que des sommes d'argent importantes ne changent de main. Le comte de Roxburgh, par exemple, qui s'opposa tout d'abord à l'Union, changea brusquement d'avis avant d'obtenir le titre de duc. En 1705, il écrivit :

« 'The motives will be, Trade with most, Hanover with some, ease and security with others' »[22].

Finalement le débat eut lieu lors des dernières sessions du Parlement écossais, du 3 octobre 1706 au 16 janvier 1707. Les articles du traité d'Union furent approuvés l'un après l'autre et le traité fut adopté par cent neuf voix contre soixante-neuf. Après que le traité eut reçu le sceau royal, le Parlement écossais fut dissous le 25 mars et le traité prit effet le 1er mai 1707.

Il y eut certes quelques émeutes à Edimbourg comme à Stirling, ainsi que de nombreuses pétitions en opposition à l'Union, mais elles étaient plus liées aux intérêts commerciaux d'une frange de la population inquiète de la compétition anglaise que signifiait l'Union sur certains marchés (comme les industries du sel ou du charbon qui exportaient peu en Angleterre) qu'à un véritable sentiment nationaliste. D'aucuns étaient en outre favorables à une forme de fédéralisme, ardemment défendue au Parlement par Andrew Fletcher of Saltoun, à laquelle l'Angleterre s'opposa catégoriquement de crainte que la rupture potentielle de l'Union ne déclenche une guerre civile à laquelle se mêlerait la France catholique. L'Angleterre préféra accorder à l'Ecosse diverses concessions dans le domaine des impôts, de la monnaie, des privilèges et des anciennes chartes des bourgs. Le traité d'Union prévoyait enfin une distribution équitable de la recette publique et certaines concessions financières à l'égard de l'Ecosse.

Cependant, les concessions obtenues par les Ecossais au regard de leurs institutions principales furent les plus déterminantes. En effet, l'Ecosse devait garder son autonomie en matière de droit privé (un droit plus proche du droit romain que du droit coutumier anglais), et son système judiciaire, libre de tout appel à une quelconque cour de justice à Westminster. L'existence continue du « *Privy Council* »et du « *Court of Exchequer* »était assurée et le droit de faire appel à la Chambre des Lords restait délibérément dans le flou. L'Eglise

[21] C.A. Whatley dans C.H. Lee (éd.), Scotland and the United Kingdom , The Economy and the Union in the Twentieth Century, Manchester University Press, 1995, p. 9 « Puisque le parlement écossais n'avait d'autre option que de s'incliner devant ce qui n'était en réalité autre qu'un chantage économique, il ne semble pas surprenant que ces questions n'aient pas dominé les négociations. Il n'y avait rien à discuter ; un commerce continu avec l'Angleterre dans les domaines clés du lin et du bétail bovin était assuré tant que les Ecossais jouaient le jeu »

[22] [22] Chistopher Harvie, Scotland and Nationalism , Scottish Society and Politics, 1707 to the Present, Routledge, 1998, p. 38 « 'Les motifs seront le commerce pour la plupart, les Hanovre pour certains, la facilité et la sécurité pour d'autres' »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

presbytérienne était sauvegardée : le Parlement écossais passa un « *Act for Securing the Protestant Religion and Presbyterian Church Government* », qui devait être considéré comme une clause du traité d'Union, et le Parlement anglais entérina un acte similaire au regard de l'Eglise anglicane. Rappelons que si le Parlement écossais fonctionnait en tant qu'organe politique en Ecosse, il était concurrencé par l'assemblée générale de la Kirk, dont le fonctionnement plus représentatif et plus proche des intérêts quotidiens du peuple lui donnait une valeur politique égale, voire supérieure, aux yeux des Ecossais. Bien qu'elle ait perdu une de ses arènes politiques avec le traité d'Union, l'Ecosse conservait celle qui lui était la plus chère. Elle conservait en outre son propre système d'éducation dont le modèle était à l'avant-garde des autres pays européens. L'Ecosse jouissait en effet d'un système d'éducation très développé grâce, notamment, à une loi de 1496 appelant l'aristocratie et la haute-bourgeoisie à scolariser leurs fils aînés dès l'âge de huit ou neuf ans et à la création des universités de Saint Andrews (1410), Glasgow (1451) et Aberdeen (1495). Rappelons que l'éducation sera en Ecosse non seulement l'élément propagateur de la Réforme mais aussi l'une de ses batailles principales puisque les lois se succèderont en 1633, 1646 et 1696 pour qu'il y ait obligatoirement une école par paroisse.

Ainsi, les trois piliers institutionnels écossais pourront ici se substituer à l'Etat dans la construction de la nation écossaise. Nous verrons en outre, dans un second chapitre, que l'Ecosse jouira d'une certaine autonomie politique jusqu'à la seconde moitié du XIX^{e} siècle grâce, notamment, au rôle prépondérant que joueront les trois piliers institutionnels de l'Ecosse dans son fonctionnement quotidien. La Kirk régira en effet de nombreux aspects de la vie des Ecossais. Or, c'est à l'époque de l'effondrement de la légitimité de la Kirk – avec sa scission en 1843 – et des bouleversements sociétaux liés à la révolution industrielle qu'apparaîtront les premiers mouvements nationalistes écossais. Un siècle plus tard, la remise en question de l'Etat britannique et la perte de pouvoir de la société civile en Ecosse correspondra à des demandes croissantes pour un Etat indépendant. L'on vérifie ici à nouveau l'interdépendance de la nation et de l'Etat : si la société civile écossaise a servi de structure étatique sur laquelle s'est fondée la nation écossaise, son affaiblissement a signifié l'émergence de revendications indépendantistes. Notons en outre que si l'Etat – ou la société civile – est essentiel à la construction des nations car il en forme le squelette, le développement des structures étatiques se produit en parallèle avec le développement des moyens de transport, de communication et des progrès technologiques. Cela implique que la construction des nations est un phénomène moderne malgré les théories primordialistes privilégiées par les nationalistes eux-mêmes. En ce cas, quelle place doit-on attribuer aux traits ethniques et culturels dans la création de nations ?

3 – Traits ethniques et culturels : matériaux bruts de la nation ?

Il s'agira dans un premier temps de trouver les matériaux bruts utilisés pour cette construction ainsi que le ciment les attachant à cette structure. S'il apparaît souvent que l'Etat est indivisible de la nation, il en va de même avec l'ethnicité. C'est même le premier point de l'analyse de Renan. Il introduisait la distinction entre les nationalismes, civique fondé sur l'Etat, et ethnique fondé sur l'origine ethnique d'un peuple. Rogers Brubaker reprendra plus tard cette distinction pour analyser les modèles allemand et français. Il expliquera que la citoyenneté française fut définie à partir de la Révolution en tant que communauté territoriale, donc basée sur le principe de *j us soli*, le droit du sol, et qu'ainsi toute personne résidant sur le territoire français pouvait théoriquement devenir citoyen français. Il s'agissait par conséquent d'un modèle étatique et assimilateur.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

L'Allemagne, en revanche, présentait un modèle entièrement différent. Du fait que l'Allemagne ne devint un Etat unitaire que dans les années 1870, son principe de citoyenneté était basé sur une communauté de descendance commune, sur les liens ethniques, c'est à dire *jus sanguinis*, le droit du sang. En vertu du principe de *Kulturnation*, les nations étaient des communautés de destin commun liées par des qualités dites objectives, comme l'histoire, la langue ou la culture, et, implicitement, par les liens du sang.

« However, as 'nations' are too large and complex to qualify for such a definition, it should be stressed that it is the type of perceived, 'imagined', bond among the nation's members, the desire to retrieve the feeling of intimacy and organic warmth associated with Gemeinschaft that is evoked by advocates of this brand of nationalism »[23].

C'est avec cette idée à l'esprit qu'Ernest Renan rappelait avec angoisse :

« autant le principe des nations est juste et légitime, autant celui du droit primordial des races est étroit et plein de danger pour le véritable progrès […] on n'a pas le droit d'aller par le monde tâter le crâne des gens, puis les prendre à la gorge en leur disant: 'Tu es notre sang ; tu nous appartiens!' »[24].

Il ne se doutait sûrement pas de l'envergure que prendrait cette remarque quelques dizaines d'années plus tard. Récemment, les débats portant sur le nationalisme semblent s'être tournés vers la division qu'avait introduite Hans Kohn dans les années 1950 entre un nationalisme civique à l'Ouest, aux connotations positives, et un nationalisme ethnique à l'Est, aux connotations négatives. Toutefois, cette division semble un peu simpliste et pour mieux comprendre le nationalisme occidental qui nous intéresse ici, il nous faut étudier le rôle fondamental que joue l'ethnicité dans sa construction.

L'ethnicité a joué un rôle prépondérant dans l'histoire du XX^{e} siècle et alors que les nationalismes ethniques semblaient avoir été disqualifiés après la Seconde Guerre mondiale, on les a vu ré-émerger à la fin du siècle dans le sillage de l'éclatement du bloc soviétique, dans les Balkans ou en Tchétchénie. En Europe occidentale, un nationalisme largement d'origine ethnique s'est acharné à déchirer l'Irlande et le pays Basque et des mouvements politiques d'extrême-droite faisant appel à l'ethnicité ont ébranlé un à un les pays européens, comme nous l'avons vu en Autriche, en Belgique, en Suisse ou en France. Les questions d'immigration et d'intégration font depuis un quart de siècle l'objet d'une grande attention médiatique qui nourrit indirectement des partis nationalistes, comme le Front national en France, derrière lesquels se dissimulent la xénophobie et la peur de l'autre. Par contraste, d'autres mouvements politiques nationalistes, comme les partis nationalistes écossais et gallois, le *Scottish National Party* (SNP) et *Plaid Cymru*, se targuent d'adopter un nationalisme basé sur le principe de la territorialité, le *jus soli*, et de représenter une population multi-ethnique. Dans ce climat, l'ethnicité est une question qu'il est difficile d'ignorer.

Curieusement, il apparaît que le terme « ethnique » n'ait été utilisé dans le vocabulaire des sciences sociales qu'à partir du milieu du XX^{e} siècle, et qu'il ne soit entré dans le

[23] Brian Jenkins & Spyros A. Sofos (éd.), Nation and Identity in Contemporary Europe, Routledge, 1996, p. 15

« Cependant, puisque les nations sont trop grandes et trop complexes pour être définies ainsi, nous devons souligner qu'il s'agit d'un lien perçu et 'imaginé' entre les membres d'une nation, le désir de retrouver un sentiment d'intimité et de chaleur associée au Gemeinschaft évoqué par les défenseurs de ce type de nationalisme »

[24] Renan, op. cit. p. 231 et 235

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Oxford English Dictionary qu'à la fin des années 1970. Comme le fait remarquer David McCrone, cela semble difficile à croire compte tenu de l'histoire des divisions ethniques dans le monde[25]. Le terme aurait d'abord été utilisé pour désigner les divers mouvements migratoires dans les villes américaines de différents groupes ethniques. En général, explique-t-il, « *être 'ethnique' dans ce contexte était être 'autre'* »[26] et être défini comme différent des grands groupes puissants, comme dans ce cas les « *WASPS* » (Anglo-Saxons blancs et protestants) qui représentaient le « Nous » vis-à-vis des « Autres ». Ce concept d'« Autre » n'est pas très éloigné de l'origine étymologique des mots « ethnicité », « ethnie » ou « ethnique ». Le mot « ethnique » provient du grec ancien *ethnikos*, signifiant païen, et *ta ethne* signifiant étrangers. L'ethnicité se définit donc toujours dans le cadre de sa relation avec un « Autre », et n'a pas d'existence isolée.

« Hence to be Bosnian is not to be Serb ; to be Scottish is not to be English ; to be English is not to be French ; and so on » [27].

Mais en quoi se définit-on comme un « Nous » vis-à-vis d'un « Autre » ? Il semble que ce soit un choix, une décision de se voir symboliquement en tant que détenteur d'une certaine identité culturelle. Néanmoins, il n'est pas possible de définir cette décision comme un choix conscient, puisque nous sommes toujours influencés par des représentations culturelles :

« We only know what it is to be 'English' because of the way 'Englishness' has come to be represented, as a set of meanings, by English national culture. It follows that a nation is not only a political entity but something which produces meanings – a system of cultural representation »[28].

Il en découle ainsi plusieurs interprétations possibles et ces identités ou cultures nationales peuvent être modifiées ou transformées selon la perspective adoptée sur l'histoire, la représentation politique ou tout autre trait culturel. Cela peut mener à des types d'identités nationales ou des sentiments nationalistes très différents. Considérons par exemple le nationalisme britannique de l'ère victorienne en Ecosse et le nationalisme écossais aujourd'hui, ainsi que la transformation de l'image des Hautes-Terres et son influence sur le nationalisme écossais. Il s'agira ici d'ouvrir une nouvelle parenthèse historique afin d'illustrer les propos de Peter Worsley:

« cultural traits are not absolutes or simply intellectual categories, but are invoked to provide identities which legitimise claims to right. They are strategies or weapons in competitions for meagre resources »[29].

[25] **David McCrone,** ***The Sociology of Nationalism,*** *Tomorrow's Ancestors,* Routledge, 1998, p. 24

[26] *Ibid.*« to be 'ethnic' in this context was to be 'other' »

[27] Brown et al, op. cit. p. 206 « Alors être bosniaque est ne pas être serbe ; être écossais est ne pas être anglais ; être anglais est ne pas être français; et ainsi de suite »

[28] [28] Stuart Hall, David Held & Tony McGrew (éd.), Modernity and its Futures , Polity Press, Open University, 1992, p. 292 « Nous savons ce que c'est d'être anglais seulement par la façon dont l' 'anglicité' a été amenée à être représentée par une culture nationale anglaise comme un ensemble de sens. Une nation n'est donc pas seulement une entité politique, mais aussi quelque chose qui produit du sens – un système de représentation culturelle »

[29] [29] Peter Worsley, The Three Worlds : Culture and World Development , Weidenfeld & Nicolson, 1984, p. 249 « ces traits culturels ne sont pas des absolus ou de simples catégories intellectuelles, mais sont invoqués pour fournir des identités légitimant des revendications de droits. Ce sont des stratégies ou des armes dans des compétitions pour de maigres ressources »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

A – « Tartanisme » et identité nationale en Ecosse

Le XVIII^{e} siècle démarra avec un bouleversement de la donne identitaire en Ecosse, suite au traité d'Union. L'identité émergente devait s'adapter à une nouvelle structure étatique britannique et les transformations politiques subies semblent avoir eu pour effet la multiplication d'une myriade d'identités différentes, une sorte de kaléidoscope identitaire. De fait, la véritable retombée immédiate de l'Union fut le jacobitisme. Une faction de royalistes catholiques, originaires des Hautes-Terres dans leur majorité, voulut en effet rétablir un roi Stuart, catholique et écossais sur le trône à deux reprises (1715 et 1745) dans un effort ultime pour restaurer l'identité écossaise perdue avec les Unions de 1603 et 1707. Si leur bataille semblait certes perdue d'avance, sa défaite en 1746 à Culloden marqua la véritable naissance de la Grande-Bretagne.

« Without doubt, the post-Culloden policies for the "civilization" of the Highlands were the most dramatic and profound expression of the changed political realities induced by the Union in the first half of the eighteenth century. […] Jacobitism was not a form of Scottish national identity that was acceptable to the British state and steps were taken ruthlessly to remove it from the agenda. In many ways, it is perhaps more appropriate to date the beginning of the Anglo-Scottish Union as a tangible entity from 1746, rather than 1707 »[30].

En outre, bien que le mouvement jacobite ne se soit pas seulement limité aux catholiques, ces conflits s'inscrivirent dans l'affrontement plus large entre catholiques et protestants en Ecosse qui avait subsisté après la Réforme et cristallisait l'identité protestante de la Grande-Bretagne contre un mouvement catholique rebelle :

« a new patriotism was invented, one that fitted well with the rival national identity of Scotland because Britishness was so firmly grounded in Protestantism. To secure their Scottishness, it was believed, the Scots had to be British, because otherwise the central element of that Scottishness – their religion – would be endangered »[31].

Cet épisode servit aussi de révélateur de l'énorme fossé identitaire et culturel qui séparait l'Ecosse en deux régions bien distinctes et sonna le glas de la culture gaélique des Hautes-Terres. La notion d'une division identitaire entre les Hautes-Terres et les Basses-Terres n'apparut dans la conscience écossaise que vers la fin du Moyen-Age et le début de la Renaissance. Ce fut la conséquence de plusieurs facteurs : tout d'abord l'identité gaélique qui jusque là avait englobé l'Irlande et les régions gaéliques d'Ecosse se scinda

[30] ***Dauvit Broun, Richard Finlay & Michael Lynch (éd.), Image and Identity, The Making and Re-making of Scotland through the Ages, John Donald Publishers, 1998, p. 146 « Les politiques post-Culloden pour la 'civilisation' des Hautes-Terres furent sans aucun doute l'expression la plus dramatique et la plus profonde des transformations politiques introduites par l'Union pendant la première moitié du XVIIIème siècle [...] Le jacobitisme n'était pas une forme acceptable de l'identité nationale écossaise aux yeux de l'Etat britannique et des mesures furent prises impitoyablement pour l'effacer de l'agenda politique. D'une certaine façon, il est peut-être plus approprié de dater l'Union anglo-écossaise en tant qu'entité tangible à partir de 1746 plutôt que 1707 »***

[31] ***Brown et al, op. cit. p. 5. « un nouveau patriotisme fut inventé, qui se coordonnait bien avec l'identité nationale rivale de l'Ecosse car la britannicité était si profondémment ancrée dans le protestantisme. Pour assurer leur scotticité, les Ecossais, pensait-on, devaient être britanniques car dans le cas contraire l'élément clé de leur scotticité (leur religion) serait en danger »***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

en deux pour former deux identités culturelles distinctes tandis que le développement des communications vers les Hautes-Terres et les Iles créèrent une plus grande cohésion de ces régions de langue gaélique d'une part, mais réduirent leur zone géographique d'autre part. Cela eut pour résultat de créer une région bien définie géographiquement, linguistiquement et culturellement, séparée des Basses-Terres par une frontière assez imprécise entre le Firth of Clyde au sud de Loch Lomond et Stonehaven sur la mer du Nord : le « *Scottish Gaidhealtachd* ». La carte mentale avait donc été redessinée entre une région des Basses-Terres civilisée et parlant le Scots, et une région des Hautes-Terres barbare et de langue gaélique.

Cette nouvelle perception identitaire du XVI^{e} siècle était due essentiellement aux changements politiques survenus dans les Basses-Terres lors des deux siècles précédents et à la politique centralisatrice de la dynastie Stuart. Ces derniers avaient établi avec succès un Etat de droit au sud du pays tandis que le nord conservait un système féodal marqué par les divisions claniques et familiales. Ainsi, les habitants des Basses-Terres (*Lowlands*) s'amusaient à faire un jeu de mots à ce propos : en Scots, « *Lowlands* » s'écrit « *Lawlands* », signifiant du même coup un Etat de droit, une terre civilisée, en opposition à la barbarie des Highlanders. Or, la langue était un facteur important de cette division et il est significatif de noter qu'à la fin du Moyen-Age la langue des Basses-Terres était passée de l'appellation « *Inglis* » à « *Scottis* », s'appropriant ainsi tout le territoire. Le gaélique, au contraire, était nommé « *Hibernice* », « *Erse* » ou « *Irish* », l'associant ainsi avec une région étrangère.

« The division of "us" and "them" had been made »[32].

Néanmoins, le mode de vie des Highlanders était l'un des éléments les plus choquants pour les habitants des Basses-Terres et vers le XVI^{e} siècle les différences étaient telles qu'il existait côte à côte deux sociétés véritablement distinctes. Comme l'explique Jane Dawson, les différentes méthodes d'agriculture étaient à la base des systèmes économiques et de l'organisation sociale des deux sociétés. La société plus pastorale des Hautes-Terres reflétait son mode de vie et le caractère plus nomade de ses habitants tandis que la pratique des raids de bétail horrifiait les Lowlanders qui en étaient parfois les victimes. Cette culture se reflétait également dans la littérature gaélique dont les poésies célébraient les vertus et l'héroïsme du bon guerrier :

« The highly stylised literature of classical common Gaelic perpetuated the illusion of a static society which adhered to the traditional values of the heroic warrior caste [whereas] Lowlanders strove to identify with, and emulate, the attitudes of mainland Europe with which they were increasingly in contact »[33].

Jacques IV appréciait pourtant cette tradition musicale et littéraire et il apprit le gaélique qu'il parlait lors de ses parties de chasse dans les Hautes-Terres. Car, malgré son côté sauvage, le Highlander pouvait parfois représenter une certaine idylle rurale, et à la cour royale les costumes traditionnels des Hautes-Terres étaient parfois portés pour leur côté rustique et authentique. Marie Stuart appréciait également la musique des Hautes-Terres et insista pour que toute la cour porte un costume traditionnel comme elle lors de son unique voyage dans cette région. Il est difficile de dire si sa décision était motivée par une passion du

[32] Jane Dawson dans Brendan Bradshaw & Peter Roberts (éd.), British Consciousness and Identity , Cambridge University Press, 1998, p. 284 « La ligne de division entre eux et nous avait été tracée »

[33] Ibid. p. 287 « La littérature très stylisée du gaélique classique perpétuait l'illusion d'une société statique qui adhérait aux valeurs traditionnelles du guerrier héroïque [tandis que] les Lowlanders s'efforçaient de s'identifier et d'imiter les attitudes du continent européen avec lequel ils étaient de plus en plus en contact »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

déguisement ou pour exprimer une identification avec les habitants du nord de son royaume, toujours est-il :

« it did demonstrate in graphic manner that a cultural gap was believed to exist between the Highlands and Lowlands which needed special bridges to cross »[34].

De leur côté, les Highlanders avaient eux aussi un sens important de leur supériorité et ils appelaient leurs voisins du sud des « *sasennach* » (un terme péjoratif utilisé pour désigner les Anglais dérivé du gaélique « *sasunnach* » signifiant saxons), ou même « *bodaich Ghallda* » (paysans qui creusent la terre) en contraste avec l'idée du guerrier Highlander qui ne se salirait pas les mains par du travail manuel. Mais nous noterons avec Jane Dawson que l'un des éléments clés de l'identité des Hautes-Terres était le fort sentiment d'appartenance au royaume d'Ecosse et la croyance que les Celtes étaient les véritables fondateurs et héritiers du royaume d'Ecosse : il leur revenait de droit. Le culte de la loyauté envers la Couronne d'Ecosse et plus tard à la dynastie Stuart fut une composante essentielle du sentiment royaliste et jacobite que l'on retrouva au XVIII^{e} siècle.

« When the Highlands became too clearly associated with the Jacobite cause, it brought retribution upon the whole of Scottish Gaelic culture and language. […] Significantly, it was only after the Gaels had been subdued and civilised that Highland scenery, society and culture could be "discovered" by the Lowlanders »[35].

Pendant le XVIII^{e} siècle, le gouvernement dépensa beaucoup d'énergie dans sa destruction systématique de la culture gaélique et des barrières qui la séparaient de la nouvelle nation britannique. Le « *Disarming Act* » de 1747 interdit le port du kilt et l'usage de la cornemuse sous peine de lourdes sanctions (six mois d'emprisonnement pour le costume national et sept ans de bagne pour la cornemuse) et l'on interdit l'utilisation de la langue gaélique. Puis, au XIX^{e} siècle, vint ensuite l'épisode douloureux des *Highland Clearances* dont la phase la plus violente eut lieu entre 1828 et 1851 lorsque des familles entières furent déplacées, souvent de force. Pourtant, et ce n'est sans doute pas un hasard, c'est à cette même époque que certains morceaux choisis de la culture gaélique suscitèrent soudainement un vif intérêt chez l'élite britannique. Les Hautes-Terres, désormais inoffensives, s'inscrivirent dans une nouvelle perception romantique de l'Ecosse.

« The Kitsch Gaeldom of the nineteenth century would conveniently obscure the sacrifice of Highland peasantry on the altars of political economy »[36].

Tout d'abord, dans le monde littéraire, la publication en 1760 des poèmes d'Ossian du III^{e} siècle, que James MacPherson disait avoir découverts, fit sensation, et ils furent l'objet d'une

[34] [34] Ibid. p. 289. « Cela démontrait de manière graphique que le fossé culturel censé exister entre les Hautes-Terres et les Basses-Terres nécessitait la construction de ponts spéciaux pour le franchir »

[35] Ibid. p. 299 « Quand les Hautes-Terres devinrent trop étroitement associées avec la cause jacobite, le châtiment fut infligé sur toute la culture et la langue gaélique. [...] De manière significative, ce ne fut qu'après que les Gaels aient été soumis et civilisés que les paysages des Hautes-Terres, leur société et leur culture purent être 'redécouverts' par les habitants des Basses-Terres »

[36] Colin Kidd, British Identities Before Nationalism, Ethnicity and Nationhood in the Atlantic World 1600-1800, Cambridge University Press, 1999, p. 145 « la gaélicité kitsch du XIXème siècle pouvait commodément cacher le sacrifice de la paysannerie des Hautes-Terres sur l'autel de l'économie politique »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

grande controverse reprise aujourd'hui par William Ferguson[37]. Selon lui, le débat autour de l'authenticité d'Ossian était véritablement un débat sur l'identité nationale écossaise entre ceux qui voulaient effacer le passé celte et ceux qui voulaient au contraire le mettre à l'honneur.

Ensuite, le développement des communications stimula les voyages en Grande-Bretagne et le « Grand Tour » européen des jeunes gens de l'élite fut remplacé par un « Grand Tour romantique » dans la région des Hautes-Terres qui s'ouvrit à un nouveau tourisme britannique. Au XIX^{e} siècle, la reine Victoria acheva de lancer ce mouvement en s'énamourant de Balmoral et de l'Ecosse où elle décida de passer toutes ses vacances. Lorsque l'interdiction du port du kilt fut levée en 1782, les *Highland Societies* fondées par les propriétaires terriens des Hautes-Terres et la *Celtic Society* d'Edimbourg, dont le président était Sir Walter Scott, encouragèrent le port de celui-ci dans toute l'Ecosse. Bientôt furent créés différents tartans pour chaque régiment de soldats des Hautes-Terres. Les grandes qualités martiales et la bravoure des soldats Highlanders furent très vite récupérées à des fins politiques par le gouvernement britannique, soucieux d'encourager leur recrutement dans l'armée, si bien que tout l'établissement militaire écossais dut bientôt se conformer à l'image des Highlanders et porter un tartan. Les Hautes-Terres contribuèrent à l'apport de 74 000 hommes à l'armée britannique lors des guerres napoléoniennes sur une population de 300 000 habitants ! Bien entendu, il y eut aussi une demande croissante pour les produits régionaux des Hautes-Terres et un grand engouement culturel. Sir Walter Scott se fit maître de l'histoire romantique de l'Ecosse. Lorsque Georges IV fit une visite officielle en Ecosse en août 1822, Scott en fut le maître de cérémonie et organisa l'événement de façon à faire transparaître uniquement des images des Hautes-Terres pour représenter l'Ecosse au détriment des Basses-Terres.

« Scott's major contribution to Scottish identity was one of national reconciliation – of Highlanders and Lowlanders, Covenanters and Jacobites – not of national assertion »[38].

Cette vision déformée de l'image nationale donna lieu à ce qu'on appelle péjorativement le tartanisme (*tartanry*) et fournissait une identité nationale de substitution, peu problématique et très accommodante. Cet enrobage identitaire très édulcoré et coloré qu'est le tartanisme est toujours de mise aujourd'hui en Ecosse où il sert essentiellement d'attrape-touristes avec ses joueurs de cornemuse et ses boîtes de biscuits au beurre ornées du portrait de Bonnie Prince Charlie, héros déchu de 1745 et, paradoxalement, figure populaire mythique aujourd'hui.

La diffusion de ces images culturelles édulcorées illustre parfaitement la *Kulturpolitisch* de l'Etat britannique, une politique qui, selon Weber, permet à un Etat de promouvoir et de maintenir une identité nationale.

« Any vigorous assertion of national identity would, however, threaten the English relationship on which material progress was seen to depend and so Highlandism answered the emotional need for the maintenance of a distinctive Scottish identity without in any way compromising the Union. On the contrary, the indissoluble link between tartanry, the Highland soldier, patriotism and

37 **William Ferguson,** ***The Identity of the Scottish Nation*** , Edinburgh University Press, 1998.

38 Colin Kidd, Subverting Scotland's Past , Cambridge University Press, 1993, p. 267 « La contribution majeure qu'apporta Scott à l'identité écossaise fut celle d'une réconciliation nationale (des Highlanders et des Lowlanders, des covenantaires et des jaccobites) et non d'une affirmation nationale »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

imperial service bestowed a new cultural and emotional cohesion on the Union relationship »[39].

Ces traits culturels sont donc aussi importants que l'émergence de l'Etat dans la construction des nations et constituent le matériel brut utilisé pour ce processus. Cela rejoint la pensée de Max Weber car il voyait une nette ligne de démarcation entre d'un côté la politique d'Etat (*Staatspolitisch*), et de l'autre la politique culturelle (*Kulturpolitisch*) qui était selon lui l'un des buts du système politique. Tout en restant conscient qu'une nation est une « *communauté de sentiment qui ne peut trouver son expression que dans son propre Etat* »[40], Weber la définissait aussi comme un phénomène subjectif ancré dans des traits culturels tels que l'origine ethnique, la langue, la religion, les coutumes ou l'histoire. Pour lui, l'origine ethnique était le trait culturel le moins important et il accordait une attention toute particulière au rôle joué par la langue.

Renan, au contraire, se méfiait d'une considération trop exclusive de la langue qui comportait selon lui certains dangers, et il craignait que l'on associe trop étroitement la langue à l'ethnicité.

« La langue invite à se réunir ; elle n'y force pas. Les Etats-Unis et l'Angleterre, l'Amérique et l'Espagne parlent la même langue mais ne forment pas une seule nation. Au contraire, la Suisse, si bien faite, puisqu'elle a été faite par l'assentiment de ses différentes parties, compte trois ou quatre langues »[41].

La religion non plus ne saurait « offrir une base suffisante à l'établissement d'une nationalité moderne […] La religion est devenue chose individuelle ; elle regarde la conscience de chacun »[42].

Face à ces positions contradictoires, il s'agira d'étudier la place qu'occupent la langue et la religion dans la formation d'identités nationales en Ecosse et au pays de Galles afin de déterminer l'importance de ces deux traits culturels dans la construction de la nation.

B – Langue et religion : ciment de la communauté ?

a) Identité et foi protestante en Ecosse

La Réforme en Ecosse fut le fruit de trois facteurs déterminants : les relations de pouvoir entre royaumes européens, la corruption de l'Eglise catholique et l'influence des courants réformateurs venus du Continent. C'est en effet ce triangle d'influences qui firent de l'Ecosse

[39] T. M. Devine, The Scottish Nation 1707-2000 , Allen Crane – The Penguin Press, 1999, p. 245 « Cependant, toute affirmation vigoureuse de l'identité nationale aurait menacé la relation avec l'Angleterre sur laquelle semblait dépendre tout progrès matériel tandis que le Highlandisme répondait au besoin émotionnel d'un maintien d'une identité écossaise distinctive qui ne compromettait l'Union en aucune façon. Au contraire, le lien indestructible entre le tartanisme, le soldat des Hautes-Terres, le patriotisme et le service impérial offrait une nouvelle cohésion culturelle et émotionnelle à la relation de l'Union »

[40] **Max Weber ,** ***Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*** , vol. 1, édité par Guenther Roth & Claus Wittich, University of California Press, Berkeley, 1978, p. 395-396, première édition en allemand en 1914 « community of sentiment which would find its adequate expression only in a state of its own »

[41] Renan, op. cit. p. 236 [42] Ibid. p. 238

[42]

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

« *le modèle du monde puritain* »[43]. Le règne de Marie Stuart y est central car cette fervente catholique, n'ayant jamais compris la force du mouvement réformateur qui s'était emparé de l'Ecosse, s'obstina à vouloir imposer sa religion ainsi qu'à s'allier à une France catholique provoquant de plus belle une poussée réformatrice et la méfiance des Anglais. Le 24 avril 1558, lorsqu'elle épousa le Dauphin de France, Marie Stuart signa trois documents qui léguaient à la France le royaume d'Ecosse dans l'éventualité où elle décéderait sans héritier. L'Ecosse se retrouvait désormais menacée d'être annexée par la France catholique. La Réforme put dès lors peser comme contrepoids à ces influences politiques et put être interprétée comme un mouvement patriotique visant à libérer l'Ecosse de l'étau français. Nous verrons dès lors en quoi la Réforme et la foi protestante en Ecosse réveilleront une nouvelle conscience nationale et formeront le noyau dur de la future nation écossaise.

Loin de toutes ces considérations politiques, la Réforme fut également favorisée par la corruption de l'Eglise catholique du XVI^{e} siècle. La richesse ostentatoire de ses membres haut-placés, en contraste avec la pauvreté du bas-clergé et la médiocrité conséquente des services rendus, laissait entrevoir un triste gâchis. Car l'Eglise écossaise était très riche et ses revenus annuels à la veille de la Réforme dépassaient les £300 000, la moitié de la richesse nationale et une somme phénoménale pour l'époque, surtout si l'on considère que les revenus annuels de la Couronne ne s'élevaient qu'à £17 500. Les excès du clergé laissaient donc un terrain propice à la réception d'idées nouvelles venues du Continent, d'autant plus que leur propagation en était facilitée par un système d'éducation écossais très développé.

Néanmoins, la raison qui poussa l'Ecosse vers la Réforme fut triple et extérieure au pays. Il y eut tout d'abord l'influence des Lollards en Angleterre, puis de Luther en Allemagne et aux Pays-Bas, et enfin une réforme plus radicale au sud de l'Allemagne et en Suisse. Plusieurs personnalités prirent part à ce grand mouvement de réforme avec notamment les idées de John Wycliffe (c.1330-1384) et du tchèque Jan Hus (1372-1415), reprises par Luther (1483-1546), ainsi que par Patrick Hamilton (1504-1528), le premier martyre protestant, et son héritier spirituel Georges Wishart (1513-1546).

Les doctrines principales importées du Continent furent celles de la justification par la grâce et par la foi uniquement, le sacerdoce universel et, enfin, la suprématie des Ecritures Saintes en matière de foi que Georges Wishart, revenu d'un exil en Suisse en 1544, diffusa dans les Basses-Terres écossaises avant de le payer de sa vie. Or, les deux premières doctrines défiaient les traditions catholiques sur l'autorité et la hiérarchie, car si tout croyant peut avoir la vocation d'être prêtre et s'il n'existe aucun intermédiaire entre Dieu et lui-même alors la vocation ecclésiastique n'est pas plus noble qu'une autre et n'a droit à aucun privilège. Enfin, ce précepte implique qu'aucune église ne peut monopoliser la médiation de la grâce de Dieu.

Les implications théologiques de ces doctrines jouèrent très certainement dans le refus de l'Ecosse protestante de se voir imposer l'épiscopat et de son choix en faveur d'une organisation ecclésiastique presbytérienne dont les deux traits principaux sont, par définition, le refus de l'épiscopat et la participation des laïques au gouvernement de l'Eglise. Cela correspond aux théories calvinistes sur l'organisation ecclésiastique selon lesquelles l'Eglise est une communauté dont tous les membres sont égaux et à la tête de laquelle se trouve le Christ. Cette organisation est aussi nationale et il ne fait aucun doute qu'elle put canaliser une conscience nationale croissante car elle aspire à une hiérarchie centralisatrice destinée à établir une juridiction commune sur toutes les Eglises d'une même nation,

[43] 43 **Roland Marx,** ***Ecosse, Encyclopædia Universalis*** , Corpus 7, Paris, 1996, p. 901

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

acceptant la même confession de foi. Enfin, la Réforme, grâce à son utilisation de l'anglais et au développement parallèle de l'imprimerie, contribua au développement des consciences nationales en créant des zones (les Basses-Terres en Ecosse) où correspondaient langue de communication et religion. L'imprimerie permit un développement plus rapide et plus large du protestantisme et en encourageant à son tour le développement de l'éducation, ce dernier put s'immiscer à tous les niveaux de la vie culturelle du pays, contribuant à la formation d'une identité nationale.

Bien que les écrits de Luther aient pénétré en Ecosse dès 1525, le véritable coup de départ de la Réforme en Ecosse fut donné par l'exécution pour hérésie de Georges Wishart en 1546 par le cardinal Beaton. Cet acte finit d'exaspérer la population écossaise des Basses-Terres, favorable au protestantisme : le cardinal fut assassiné par des protestants trois mois plus tard tandis que commençait une longue lutte entre les réformateurs, soutenus par le peuple et la noblesse, et l'Eglise que défendait la Couronne. C'est dans ce climat instable que s'imposa le père de la Réforme écossaise, John Knox, un disciple de Wishart. Il donna forme au protestantisme écossais de deux façons : la première, politique, en étant l'instigateur des *Lords of the Congregation*, une ligue protestante puissante composée de membres de la noblesse et qui sera à l'origine de l'interdiction de la foi catholique par le Parlement en 1560 ; et la deuxième, théologique, en nourrissant le protestantisme écossais de ses propres écrits avec, notamment, sa Confession de Foi Ecossaise (*Confessio Scotica*), reproduisant les principales doctrines de l'Institution Chrétienne de Calvin et qui fut adoptée officiellement par le Parlement écossais le 1er août 1560, et le Livre de Discipline traitant des questions relatives à l'organisation des congrégations individuelles. Il est important de noter que la Confession de Foi qu'écrivit Knox et qui servit de base théologique pour l'Eglise écossaise était significativement nommée *écossaise* et que Knox lui-même s'imposait comme une figure s'exprimant au nom de l'Ecosse (bien qu'il ait très certainement dû ignorer pour ce faire les nombreux catholiques des Hautes-Terres) donnant ainsi à ses convictions religieuses une dimension nationale.

Il convient d'ajouter qu'en 1557, la dimension nationale que prenait la religion réformée en Ecosse fut d'autant plus visible qu'elle prit une tournure très officielle lorsque nobles et propriétaires terriens se lièrent en décembre par un premier *Covenant* (Contrat) proclamant la liberté de religion en Ecosse :

« Undergirding this relationship was the idea of the covenant between God and the nation. The national Covenant of 1638 and the Solemn League and Covenant of 1643 electrified the relationship between local communities and the nation as they entered into a compact with God to defend their church, their king and the godly nation itself »[44].

Ce Covenant fut renouvelé quatre fois et permit l'union des protestants pendant la crise de 1559-1560 les opposant à la Couronne et à son allié catholique français. Les Covenants permirent à terme l'obtention d'un plus grand contrôle du pouvoir par les protestants.

Comme le fait remarquer William Ferguson, la Réforme en Ecosse vit le jour grâce au succès d'un acte de rébellion contre l'Etat et cela lui conféra la forte impulsion radicale qui fut absente de la Réforme anglaise où l'Etat décida de sa propre rupture avec Rome. La

[44] Keith M. Brown dans Bradshaw & Roberts, op. cit. p. 250 « L'idée d'un contrat entre Dieu et la nation sous-tendait cette relation. Le National Covenant de 1638 et le Solemn League and Covenant de 1643 dynamisaient la relation entre les communautés locales et la nation tandis qu'elles signaient un accord avec Dieu pour défendre leur église, leur roi et la sainte nation même »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

religion aurait donc eu à partir de ce moment là une valeur politique bien plus importante que les autres institutions écossaises, et l'on peut aisément imaginer que la sauvegarde d'un Parlement lors de l'Union de 1707 ne faisait pas le poids contre celle du presbytérianisme, du droit et du système d'éducation écossais. Le presbytérianisme vint à prendre une dimension nationale par sa représentation du système de valeurs, de lois, de culture et de traditions écossaises (toujours dans la partie des Basses-Terres) et à se superposer à l'identité de l'Ecosse.

« [Scots] regarded the standards of presbyterianism as being throughout all history integral to Scottish national identity. Any other view was felt to be erroneous, and, to a degree un-Scottish »[45].

Nous verrons que le protestantisme aura un impact similaire au pays de Galles où il aura la particularité de s'associer avec un autre trait culturel : la langue.

b) Gwerin et identité nationale au pays de Galles

Il est difficile d'écarter l'Angleterre de toute étude sur le pays de Galles car l'on trouve tout au long de son histoire, et même bien avant l'Acte d'Union de 1536, le va et vient continu des influences anglaises.

« In strictly legal terms Wales, since the Tudors, has not existed but has been part of the legislative hybrid 'England and Wales' »[46].

Un concept repris de façon très controversée dans la neuvième édition de l'*Encyclopaedia Britannica*, qui donnait pour toute définition du pays de Galles la référence suivante : « *For Wales, see England* ». En effet, le passé du pays de Galles fut longtemps étroitement lié à celui de l'Angleterre et il ne connut que très brièvement l'unité nationale. La géographie contribua très certainement à cet état de faits car le caractère périphérique de ses plaines et la position centrale de ses montagnes ne présentent aucun centre politique naturel. Par conséquent, les difficultés de communication entre les diverses régions qui composent le pays contribuèrent à leur division et leur repli sur soi. Jusqu'à ce jour, les trois régions principales qui composent le pays de Galles ont plus facilement de contacts avec l'Angleterre qu'entre elles. Contacts qui menèrent dans le passé à des mariages et des liens sociaux plus étroits entre membres des élites, s'accompagnant d'une anglicisation de la culture mais aussi de la propriété des grands domaines. Cette tendance se concrétisa avec la conquête du pays de Galles par Edouard I^{er} d'Angleterre en 1282, marquant dès lors la fin de l'indépendance de la principauté galloise. La région devint une province dépendante de l'Angleterre, quoique non représentée au Parlement ou dans les cours de justice anglaises, selon les conditions dictées par les *Statutes of Wales* de 1284.

« [Wales] was allocated an essentially honorific, rather than independent, position for the heirs to the English throne »[47].

[45] [45] Ferguson, op. cit. p. 292 « considéraient que les critères du presbytérianisme étaient restés fondamentaux à l'identité nationale écossaise à travers toute l'histoire. Toute autre opinion était jugée erronée et, dans une certaine mesure, non-écossaise »

[46] David Foulkes, J. Barry Jones & R.A. Wilford (éd.), The Welsh Veto, The Wales Act 1978 and the Referendum, University of Wales Press, 1983, p. 1 « En termes strictement légaux, le pays de Galles n'existe pas depuis l'arrivée au pouvoir des Tudors mais fait partie d'une unité législative hybride dite 'Angleterre et pays de Galles' »

[47] Jeremy Black, A New History of Wales, Sutton Publishing, 2000, p.6 « Le pays de Galles fut doté d'une position plus honorifique qu'indépendante pour les héritiers à la Couronne anglaise »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

L'introduction du droit anglais et du poste de *sheriff*, les nouveaux centres administratifs et commerciaux et l'alignement graduel de l'Eglise sur l'Eglise anglaise continuèrent d'angliciser la région sans qu'il n'y ait trop de changement au niveau local avec les mêmes familles et les mêmes chefs traditionnels au pouvoir. En recrutant les membres de l'élite galloise dans son administration du pays de Galles, la Couronne s'assura de leur allégeance et, malgré les tensions résultant d'une pression fiscale étrangère trop lourde, celle-ci ne fut remise en question qu'avec la chute de Richard II (1367-1400). L'élite galloise s'associa alors à Owain Glyndŵr (1359-1416) dans une grande rébellion provoquée principalement par des mécontentements économiques et sociaux. Cette époque vit alors émerger l'ébauche d'une autorité centrale et d'un Etat national gallois, mais le régime de Glyndŵr ne survécut qu'une dizaine d'années et des institutions nationales propres au pays de Galles n'eurent pas le temps d'être créées. En fin de compte, le pays de Galles ne put jamais acquérir d'institutions nationales autonomes sur le modèle écossais mais l'idée du pays de Galles comme unité administrative distincte ne disparut jamais complètement.

Il est, par ailleurs, paradoxal de noter qu'Owain Glyndŵr est devenu un symbole important du nationalisme gallois car, au delà d'une défaite, la rébellion accéléra au contraire les rouages de l'intégration galloise à l'Angleterre. Au nord du pays, la petite aristocratie demandait l'établissement de lois territoriales anglaises et soulignait l'injustice de l'infériorité du statut légal des Gallois. En fait, la rébellion donna lieu à une demande pour une incorporation plus égalitaire et complète avec l'Angleterre. Il fallut attendre Henri VIII et l'Acte d'Union de 1536 pour que les revendications émises lors de la rébellion de Glyndŵr soient satisfaites. En effet, Henri VIII, soucieux des dangers que représentait l'exposition du pays de Galles à de possibles invasions catholiques espagnole ou irlandaise, et désireux de restaurer l'ordre dans la zone frontalière du pays de Galles, décida d'incorporer tout le pays au royaume d'Angleterre.

« [Wales was] incorporated, annexed, united and subject to and under the imperial crown of this realm »[48]*.*

En l'absence d'institutions nationales distinctes, les Gallois ne purent construire d'identité spécifiquement galloise qu'en se fondant sur deux traits culturels singuliers : le non-conformisme religieux et la langue galloise. Nous verrons que l'association de la langue galloise à la Réforme permettra d'assurer sa pérennité et que le gallois permettra à son tour de donner une dimension nationale à la foi protestante non-conformiste qui se propagera au pays de Galles à partir du XVIII^{e} siècle.

En effet, si l'Acte d'Union, par son adoption de l'anglais comme langue administrative, présentait une menace à l'intégrité linguistique du pays de Galles, la Réforme en fut l'élément salvateur. La Réforme que voulut imposer l'Angleterre au pays de Galles se heurta tout d'abord à une certaine frilosité qu'expliquaient les limitations linguistiques d'une population galloisante. L'implantation stratégique de la foi protestante étant cruciale pour la Couronne, il fut rapidement convenu qu'une traduction de la Bible et du Livre de Prières serait nécessaire. Des intellectuels tels que William Salesbury et Richard Davies furent parmi ceux qui en firent la demande officielle au *Privy Council*, comprenant qu'une traduction était vitale à la fois pour la propagation de la foi protestante et la vitalité de la langue. Un acte de Parlement décida des traductions en gallois en 1563 et celles-ci furent publiées en 1567. Ce fut alors un moment décisif pour l'identité nationale galloise car le gallois devint

[48] ***Peter Roberts dans Bradshaw & Roberts, op. cit. p. 8 « le pays de Galles fut incorporé, annexé, uni et sujet de la couronne impériale du royaume »***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

non seulement la langue de la vie religieuse et de la foi mais aussi à son tour une langue d'imprimerie, jouissant d'une nouvelle fixité et de l'assurance de sa pérennité.

Puis, le développement de l'évangélisme au XVIII^{e} siècle eut, en s'alliant à la langue galloise, l'impact le plus retentissant sur tous les niveaux de la société et, par conséquent, sur le développement identitaire national. En effet, la grande vague méthodiste qui déferla sur le pays de Galles à partir du milieu du XVIII^{e} siècle s'accompagna d'efforts de développement de l'éducation ainsi que de réformes de la société en général. De nombreuses écoles furent créées pour encourager l'alphabétisation et la lecture de la Bible, certes divisées sur l'utilisation du gallois. Tandis que les écoles du puritain Thomas Gouge et de son *Welsh Trust* furent créées dans le but d'apprendre aux pauvres à lire l'anglais, la *Society for the Propagation of Christian Knowledge* (SPCK) distribuait des copies de la Bible en gallois pour encourager la foi et enseigner les préceptes moraux. Ces campagnes d'évangélisation étaient enracinées dans le puritanisme religieux du XVII^{e} siècle mais aussi, comme l'explique Robert Pope, dans l'histoire ancienne du pays de Galles. Le méthodisme émergent du XVIII^{e} siècle fut l'héritier des mythes d'origine et des traditions humanistes médiévales. Ces mythes enseignaient par exemple que les Gallois étaient les descendants d'un des petit-fils de Noah, Gomer, fils de Japheth, et qu'ainsi la langue galloise était l'une des plus anciennes au monde, parlée à Babel et cousine des grandes langues classiques telles que l'hébreu, le latin et le grec. De plus, l'histoire ancienne du pays de Galles mettait l'accent sur l'ancestralité des Gallois, seul fragment survivant d'une ancienne civilisation bretonne, habitants originels des îles britanniques. Cette ancestralité ethnique, linguistique et religieuse fut récupérée par les méthodistes afin de souligner et défendre la « pureté » de leur foi et de la langue galloise.

De façon plus pratique, le méthodisme hérita aussi des méthodes du pasteur anglican Griffith Jones de Llandowror (1684-1761) dans son attitude à la langue et à la culture galloise. En effet, ce dernier s'appliqua, à partir de 1731, à établir des écoles caritatives itinérantes en langue galloise afin d'enseigner la lecture de la Bible et le catéchisme aux enfants comme aux adultes gallois. Ce fut un succès sans précédent puisqu'il est estimé que plus de la moitié de la population put à l'époque apprendre à lire grâce à ces écoles[49]. Or, nous verrons que selon Ernest Gellner, l'alphabétisation est un moteur important de la construction identitaire nationale : l'éducation de masse suffit à créer un sentiment nationaliste en liant l'Etat à la culture. Puisqu'il ne s'agit pas ici d'une éducation d'Etat systématisée, il est trop tôt pour parler de nationalisme mais toujours est-il que l'uniformisation culturelle galloise qui provient de ces efforts d'alphabétisation est un pas de géant dans la construction de l'identité nationale galloise. De plus, le méthodisme qui suivit cette période prit un caractère distinctement gallois, comme le soulignent les divers écrits de pasteurs méthodistes rassemblés dans l'ouvrage de Robert Pope[50]. Si bien que la période d'industrialisation et d'anglicisation qui suivit au XIX^{e} siècle conduisit à une séparation psychologique des langues entre une langue anglaise commerciale et pratique et le gallois, « *the language of poetry and hymns, sermons and theology* »[51]. W.P. Griffith postule en effet que le succès du non-conformisme au pays de Galles s'explique largement par son

[49] **E. Wyn James dans Robert Pope,** ***Religion and National Identity,*** *Wales and Scotland c.1700-2000*, University of Wales Press, 2001, p. 24

[50] *Ibid.* p. 26-30

[51] *Ibid.* p. 30 « la langue de la poésie et des hymnes, des sermons et de la théologie »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

utilisation de la langue galloise. Les Gallois s'étaient d'abord éloignés de l'Eglise anglicane en raison des différences linguistiques et culturelles divisant pasteurs et congrégations. L'Eglise anglicane établie avait systématiquement nommé des prêtres anglais aux chaires galloises et les grands propriétaires terriens anglicisés avaient pour la plupart conservé leur affiliation à l'Eglise anglicane. Par conséquent, les Gallois vinrent à la considérer comme une institution étrangère.

« Religion, therefore, became a badge of patriotic, if not indeed nationalistic, sentiment among the Welsh [who] were depicted as a conquered nation, the victim of innate oppressive and rapacious tendencies of the English, but morally and spiritually superior because of the people's piety which had been nurtured by unique preaching »[52].

Le XIX^{e} siècle vit en outre l'émergence de deux élites galloises : l'une religieuse et communautaire, composée essentiellement de pasteurs non-conformistes et autres figures religieuses, l'autre politique, composée pour la plupart d'élus non-conformistes et libéraux. Le Premier ministre britannique, David Lloyd George (1916-1922), en devint rapidement la figure emblématique car il sut jouer la carte nationale en se concentrant sur les questions enchevêtrées du nationalisme et de la religion au pays de Galles. Il se déclarait opposé à l'anglicanisme et à l'oligarchie mais favorable à l'idée d'un système politique laïque au pays de Galles où l'Eglise anglicane était jusqu'alors demeurée l'Eglise d'Etat malgré une majorité non-conformiste.

« [it] was the consequence of a coincidence of interests and cultural characteristics between a largely impoverished rural tenantry and a developing indigenous bourgeoisie [who] resisted anglicisation of the working class by an emphasis on language and religion as the basis for national identity and shared interests »[53].

C'est en effet à cette époque que l'élite intellectuelle galloise inventa les « traditions » dont devait se nourrir le nationalisme d'une nation émergente. Le sentiment d'une communauté partagée fut introduit par le concept du *gwerin*, vision idéalisée d'un peuple gallois ancestral, rural et pieux, jouissant d'une culture et d'une langue très fortes et résistantes aux invasions étrangères. Cette image représentait une société débarrassée de clivages sociaux et tentait de replacer les habitants des régions industrialisées dans un cadre rural grâce à des liens ethniques, linguistiques et religieux partagés.

« Its action as an ideological device was to obscure the internal class tension between working class and Nonconformist elite and to establish the world

[52] W.P. Griffith dans Robert Pope , op. cit. p. 63 « La religion devint donc le symbole d'un sentiment patriotique, voire nationaliste, parmi les Gallois et ceux-ci furent représentés comme une nation conquise, victime des tendances naturelles oppressives et rapaces des Anglais mais supérieure moralement et spirituellement en raison de la piété qu'avait nourri un prêche unique chez sa population »

[53] David Adamson dans Ralph Fevre & Andrew Thompson, Nation, Identity and Social Theory, Perspectives from Wales, University of Wales Press, 1999, p. 63 « [ce] fut la conséquence d'une coïncidence des intérêts et des caractéristiques culturelles entre une paysannerie appauvrie et une bourgeoisie indigène émergente [qui] résista à l'anglicisation de la classe ouvrière par une mise en valeur de la langue et de la religion pour y baser l'identité nationale et des intérêts communs »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

view which emphasized common language, culture and religiosity of the Welsh people »[54].

L'élite promouvait ainsi une culture et une identité nationale galloises, encourageant le sentiment national et dissimulant les différents sociaux derrière une série d'images ou de symboles nationaux tels que les coutumes folkloriques, les genres littéraires ou musicaux, les institutions culturelles comme l'*Eistedfodd* ou encore les drapeaux et les monuments.

Mais le non-conformisme finit par connaître un certain déclin à la fin du XIX^{e}siècle en raison de son insistance sur la langue galloise et son échec conséquent chez les anglophones des régions industrialisées. Le *gwerin* était lui aussi limité par sa focalisation exclusive sur la vie rurale. Il ne correspondait pas aux habitants des régions industrialisées du sud. L'identité nationale galloise telle qu'elle fut créée par l'élite culturelle du XIX^{e} siècle était en effet d'emblée déficiente puisqu'elle excluait une large part des habitants du pays de Galles, concentrés dans les régions industrialisées où convergeait la majorité des immigrés anglais. L'affluence des vagues de travailleurs anglais au XX^{e} siècle continua de grossir les rangs d'une population galloise où l'Eglise anglicane était bien ancrée et à laquelle ne correspondait pas l'identité du *gwerin*. La création d'une identité nationale et de son lot de « traditions inventées », telle qu'elle est exposée dans les théories d'Ernest Gellner ou de Miroslav Hroch sur lesquelles nous reviendrons, fut donc un demi-échec au pays de Galles. Le « nationalisme» gallois fut dès le départ limité à des revendications culturelles dans un cadre britannique et fut rongé par des divisions régionales.

En conclusion, ce bref rappel historique suggère que si des traits culturels tels que la langue ou la religion participent incontestablement à la formation des identités nationales, ils ne permettent pas pour autant de construire à eux seuls la nation. Il en va de même pour les intérêts matériels des membres d'une nation. Il s'agit très certainement d'un facteur cohésif dans sa construction mais comme le soulève Benedict Anderson:

« Who will willingly die for Comecon or the EEC ? »[55].

En effet, les nations modernes ne se définissent plus en tant que nations catholiques, orthodoxes ou protestantes et l'on constate que dans le cas du pays de Galles ces traits culturels ont eu au contraire une influence clivante sur l'identité des Gallois.

4 – Le fruit de notre imagination ?

Si l'ethnicité, la langue, la religion ou les intérêts matériels ne déterminent pas à eux seuls les nations, il faut comprendre qu'une nation est plus que cela. Renan la définit comme « *une âme, un principe spirituel* »[56] . Il conclura :

[54] Ibid. p. 59 « Son rôle comme instrument idéologique fut de dissimuler les tensions sociales internes entre classe ouvrière et élite non-conformiste et d'établir une vision mondiale qui mettait en valeur une langue, une culture et un sens religieux communs aux peuples gallois »

[55] [55] Anderson, op. cit. p. 53 « Qui serait prêt à mourir pour le Comecon ou la CEE ? »

[56] [56] **Renan,** *op. cit.* p. 240 [57] *Ibid.* p. 241 [58] **Anderson,** *op. cit.* p. 6« *imaginée* parce que même les membres de la plus petite nation ne connaîtront jamais la plupart de leurs compatriotes, ne les rencontreront jamais ou n'entendront jamais parler d'eux, mais dans l'esprit de chacun vit l'image de leur communion »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

« une nation est donc une grande solidarité, constituée par le sentiment des sacrifices qu'on a faits et de ceux qu'on est disposé à faire encore »[57].

C'est ce principe que reprendra Benedict Anderson un siècle plus tard quand il dira des nations qu'elles sont des « *communautés politiques imaginées* » :

« imagined because the members of even the smallest nation will never know most of their fellow members, meet them, or even hear of them, yet in the minds of each lives the image of their communion »[58].

Anderson précise trois points. Premièrement, la nation est imaginée comme étant restrictive puisque toute nation a des frontières, aussi élastiques soient-elles, au-delà desquelles vivent d'autres nations. Deuxièmement, elle est imaginée comme étant souveraine car elle est le fruit des idées de la Révolution et des Lumières et qu'elle sonne le glas des monarchies absolues de droit divin. Et enfin, elle est imaginée comme étant une communauté car en dépit des différences en son sein la nation est toujours conçue comme une fraternité horizontale pour laquelle certains sont prêts à donner leur vie.

Ce sont précisément les sacrifices faits au nom de la nation qui posent réellement la question du nationalisme. Que trouve-t-on à la base de ce sentiment passionnel ? La nation réveille dans l'esprit de ses membres tout un éventail d'images ; son évocation est saturée de « *ghostly* ***national*** *imaginings* »[59]. La nation est imaginée, racontée comme une histoire. Elle est inséparable de l'Histoire ; elle est à la fois le matériel et l'outil dans la construction de la nation et elle sert à légitimer cette dernière. L'interprétation de l'Histoire est un exercice d'intérêt national. « *Nations are like 'narratives' which tell themselves and others stories about who they are and where they come from* »[60], et la récupération de ces histoires est à la base de l'identité nationale. Comme le soulignait Renan :

« L'oubli, et je dirai même l'erreur historique, sont un facteur essentiel de la création d'une nation […] or l'essence d'une nation est que tous les individus aient beaucoup de choses en commun, et aussi que tous aient oublié bien des choses »[61].

Ces traditions nationales inventées, comme les appelle Eric Hobsbawm, se développent de manière plus intensive entre 1870 et le début de la Première Guerre mondiale en Europe. C'est à cette époque qu'une grande effervescence de symboles et de cérémonies nationales furent établies. En France, par exemple, on vit l'apparition d'un grand nombre de monuments publics, *La Marseillaise* devint l'hymne national en 1879 et le 14 juillet fut déclaré fête nationale en 1880. Marianne devint une figure de la France républicaine et son personnage représenta des personnalités différentes pour ses adhérents ou ses détracteurs, en France ou à l'étranger. En Grande-Bretagne, la création du *gwerin* au pays de Galles et l'imaginaire des Hautes-Terres en Ecosse vinrent nourrir un nationalisme émergent comme nous l'avons évoqué plus haut. En Angleterre, le personnage de John Bull vint à représenter les caractéristiques de l'Anglais moyen tandis que les images et les coutumes de l'époque élisabéthaine firent l'objet d'un nouvel engouement. Les mythes du roi Arthur et de Robin des

57

58

[59] *Ibid.* p. 9 « imaginations nationales fantomatiques »

[60] **McCrone,** *op. cit.* p. 51, citation de Homi Bhabba « Les nations sont comme des 'narrations' qui se racontent à elles-mêmes et aux autres des histoires sur qui elles sont et d'où elles viennent »

[61] Renan, op. cit. p. 228

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Bois avaient été très populaires pendant des siècles mais ils suscitèrent à l'ère victorienne un renouveau et un effort de transformation en héros distinctement anglais, comme le souligne Stephanie Barczewski dans son *Myth and National Identity in Nineteenth Century Britain*. En cette fin de siècle, la définition plus vague de « *Britishness* » fut remplacée par une « anglicité » beaucoup plus exclusive au sud, et un regain d'intérêt dans la culture nationale et sa valeur d'arme politique au nord, avec la création de la *National Association for the Vindication of Scottish Rights* (NAVSR) en 1853 et de la *Scottish Home Rule Association* (SHRA) en 1886, et à l'ouest avec la fondation de *Cymru Fydd - Wales to be* (le pays de Galles à venir) la même année.

« The vision of a common past helped to transcend class, regional, ideological and religious barriers, and also to reveal the crucible in which national identity had been forged »[62].

Aujourd'hui encore, l'utilisation des icônes nationales a toujours cours, comme l'atteste la deuxième renaissance de William Wallace en héros national de l'Ecosse dans les années 1990. Il n'est d'ailleurs pas surprenant que certains membres du parti nationaliste écossais soient allés distribuer des tracts à la sortie du film *Braveheart*, un film tout droit sorti des studios d'Hollywood, version romancée de l'épisode des guerres d'Indépendance et de la vie de William Wallace (joué par un acteur australien) qui eut un succès immédiat en Ecosse.

Il apparaît donc clairement que ces figures symboliques et ces « mythistoires » sont indispensables à la formation d'une identité nationale et qu'elles sont sans cesse récupérées et modifiées pour créer une cohésion parmi les membres de la nation basée sur un sentiment de partage d'un passé commun. Ces innombrables héros baignant dans une lumière mystique sont la source du caractère passionnel du nationalisme. Nous dirons qu'ils donnent un « cœur » à la nation pour utiliser l'expression de Sir Walter Scott dont le « cœur » était écossais mais la « tête » britannique. David McCrone exprimera ce paradoxe ainsi :

« History is not the dead weight of the past on the present, but the very means whereby identity is shaped in an active and ongoing fashioning »[63].

Mais si nous sommes désormais capables d'identifier les matériaux bruts utilisés dans la construction de la nation et de reconnaître le rôle structurant que joue l'Etat dans ce processus, la question de sa formation reste toujours problématique. Benedict Anderson accorde une place prépondérante à la langue et au développement de l'imprimerie dans son explication théorique de ce phénomène. Il part du principe que le XVIII^{e} siècle marque non seulement le début de l'ère du nationalisme en Europe occidentale, mais aussi le déclin des modes de pensée religieux et si l'un ne produit pas l'autre, il est important d'articuler le nationalisme par rapport aux systèmes culturels qui l'ont précédé. En effet, l'ouverture des horizons géographiques et culturels contribua au déclin de la communauté religieuse au XVIII^{e} siècle : d'une part par l'exploration du monde, et d'autre part par la dévaluation de la langue latine au XVI^{e} siècle qui fragmenta graduellement les communautés sacrées. De plus, les monarchies sacrées qui jusqu'alors avaient été capables de sauvegarder des

[62] ***Stephanie L. Barczewski, Myth and National Identity in Nineteenth Century Britain, The Legends of King Arthur and Robin Hood, Oxford University Press, 2000, p. 27 « La vision d'un passé commun contribua à transcender les barrières sociales régionales, idéologiques et religieuses, mais aussi à révéler le centre autour duquel l'identité nationale avait été formée »***

[63] ***McCrone, op. cit. p. 63 « L'histoire n'est pas le poids mort du passé sur le présent, mais le moyen même par lequel l'identité est formée en un processus actif et continu »***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

empires hétérogènes et poreux grâce à un gouvernement central très puissant entamèrent leur déclin à partir du XVII^{e} siècle. Il fallut alors trouver une nouvelle façon de lier société et pouvoir. Benedict Anderson affirme que cela fut possible grâce au développement de l'imprimerie largement véhiculé par la Réforme, puisque les protestants profitèrent pleinement de ce nouveau moyen de communication pour s'ouvrir à de plus larges publics ignorants du latin, devenu à l'époque plus cicéronien et moins accessible, et grâce au développement lent et inégal de langues vernaculaires comme instruments de centralisation administrative par certains monarques.

Ces « nouvelles » langues furent à l'origine de nouvelles consciences nationales en créant des champs unifiés d'échange et de communication grâce à des langues vernaculaires compréhensibles de tous ; l'imprimerie donna également une nouvelle fixité à la langue et une continuité en la reliant avec le passé ; enfin, l'imprimerie créa des langues de pouvoirs puisqu'une des langues d'un Etat s'imposait parfois comme langue officielle, devenant la langue privilégiée de communication du gouvernement et des institutions de l'Etat au détriment d'autres langues vernaculaires. La langue d'imprimerie permit à une élite jadis divisée géographiquement, culturellement et linguistiquement de s'homogénéiser et de s'unir. L'accès à une culture commune permit ainsi d'homogénéiser une bourgeoisie nationale qui put à son tour mobiliser les masses.

« The new middle-class intelligentsia of nationalism had to invite the masses into history ; and the invitation card had to be written in a language they understood »[64].

Cet effort d'homogénéisation linguistique, qui relève de la *Kulturpolitisch* que décrivait Weber, fut particulièrement marqué au pays de Galles où l'éducation fut l'objet d'efforts systématiques de répression de la langue galloise. Rappelons à ce titre que le système, dit du « *Welsh not* », dans le cadre duquel les enseignants punissaient sévèrement les enfants parlant gallois dans l'enceinte de leur établissement scolaire en leur faisant porter un panneau de bois autour du cou sur lequel était inscrit « *Welsh not* », avait encore cours dans certains établissements scolaires dans les années 1930. Le « scandale des livres bleus » de 1847 fut par ailleurs une parfaite illustration de ce phénomène car les rapports personnels à couvertures bleues des trois inspecteurs nommés en 1846 par le gouvernement afin d'enquêter sur le système éducatif au pays de Galles pointaient unanimement un doigt accusateur vers la langue galloise qu'ils considéraient comme étant responsable du « retard » des Gallois. Il était indispensable selon eux qu'un système éducatif subventionné par l'Etat soit mis en place pour « *introduce the Welsh to the world of English progress and civilisation* »[65]. Notons enfin que l'utilisation du gallois fut fortement découragée, voire interdite, dans les cours de justice du pays de Galles jusqu'au *Welsh Courts Act* de 1942. Jusqu'alors les Gallois galloisants avaient dû rémunérer leurs propres interprètes contrairement aux personnes d'origine étrangère pour lesquelles la cour payait les services d'un traducteur. A partir de 1942, le juge pouvait autoriser une personne à s'exprimer en gallois s'il y était favorable et les services d'un interprète étaient payés par la cour. Il fallut attendre 1967 et le *Welsh Language Act* pour que le gallois puisse être utilisé par quiconque le souhaitait. Nous verrons que ces inégalités, greffées aux

[64] ***Tom Nairn, The Break-Up of Britain, Crisis and Neonationalism, 3rd edition, Common Ground, 2003, première édition en 1977, p. 328 « la nouvelle intelligentsia bourgeoise du nationalisme devait inviter les masses à l'Histoire et le carton d'invitation devait être écrit dans une langue qu'elles comprenaient »***

[65] **Prys Morgan dans Laurence Brockliss & David Eastwood (éd.),** ***A Union of Multiple Identities : The British Isles 1750-1850,*** Manchester University Press, 1997, p. 100 « introduire les Gallois au monde du progrès et de la civilisation anglaise »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

injustices linguistiques économiques et sociales ressenties par les Gallois, contribueront à la naissance d'un nationalisme gallois.

5 – Culture et industrialisation : un « développement inégal »

L'on retient de l'ouvrage de Benedict Anderson que la nation n'est pas imaginaire mais volontairement imaginée. En outre, Ernest Gellner s'attacha toujours à dire que les nations ne sont pas naturelles mais construites. Sa théorie est considérée comme la tentative d'explication du nationalisme la plus importante à nos jours. Surtout connu pour ses essais de 1964, *Thought and Change*, et de 1983, *Nations and Nationalism*, qui présentaient alors un nouveau regard sur les nations et le phénomène nationaliste, Gellner s'ancrait dans la tradition sociologique de Weber et Durkheim. Suivant leur distinction entre les sociétés traditionnelles et les sociétés modernes, Gellner situait trois étapes dans l'histoire de l'humanité : les sociétés pré-féodale, agro-littéraire et industrielle. Pour lui, le nationalisme était une facette fondamentale du monde moderne puisque les unités politiques n'étaient pas organisées selon des principes nationalistes pendant la majeure partie de l'histoire de l'humanité. Il s'agissait pour lui d'expliquer pourquoi et comment le nationalisme était apparu dans le monde moderne. Pour répondre à cette question, Gellner commença par étudier la relation entre le pouvoir et la culture.

Pour la phase pré-féodale, la question ne se posait pas puisque l'Etat n'existait pas. Dans la phase agro-littéraire, le pouvoir et la culture sont unis par le statut social de l'individu. Il s'agit de sociétés très hiérarchisées au sommet desquelles les élites aristocratiques, ecclésiastiques, administratives et militaires en strates horizontales utilisent la culture pour se détacher du reste de la société. En bas de cette pyramide hiérarchique se trouvent des communautés paysannes en strates verticales séparées les unes des autres par des coutumes et des cultures différentes. Il n'y a donc ni le désir, ni la possibilité de créer des nations.

En revanche, avec le développement de l'industrialisation et l'exode massif des communautés rurales vers les villes où leurs cultures traditionnelles seront largement détruites, il ne subsistera que la langue et la culture pour remplacer les structures villageoises et tribales et pour former le nouveau ciment de la société. Le rôle d'une élite linguistique et culturelle sera donc très important, ainsi que celui d'une éducation publique de masse au curriculum scolaire homogène et supervisé par l'Etat. Ainsi, pour Gellner, l'éducation de masse suffit à donner une fierté et une identité nationales à chaque citoyen ; elle lie l'Etat à la culture et crée ainsi un sentiment nationaliste.

« Nationalism is not the awakening of an old, latent, dormant force, though that is how it does indeed present itself. It is in reality the consequence of a new form of social organization, based on deeply internalized, education-dependent high cultures, each protected by its own state »[66] ; « It is nationalism which engenders nations, and not the other way round »[67].

Mais si le rôle que jouent la langue et l'imprimerie semble insuffisant pour expliquer à lui seul la naissance du nationalisme et des nations, le rôle de l'éducation de masse l'est aussi. Serait-on réellement prêt à donner sa vie pour défendre une culture apprise à l'école ?

[66] Gellner , op. cit. p. 48 « le nationalisme n'est pas le réveil de vieilles forces latentes et endormies même si c'est la façon dont il se présente lui-même. C'est en réalité la conséquence d'une nouvelle forme d'organisation basée sur des cultures d'élite profondément ancrées et dépendantes de l'éducation, chacune protégée par son propre Etat »

[67] Ibid. p. 55 « C'est le nationalisme qui engendre les nations, et non le contraire »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Probablement pas. Néanmoins, ces deux éléments sont indispensables à la propagation des images et des symboles qui nourrissent l'imaginaire national comme nous l'avons vu plus haut, et contribuent fortement à un sentiment de fraternité, de cohésion horizontale avec les autres membres de la communauté imaginée. Mais cet imaginaire collectif de la nation semble par trop romantique et il nous manque encore un élément pour compléter le puzzle de la nation. Il nous faut maintenant voir la nation comme idéologie politique capable de mobiliser les masses.

Gellner pense que la phase la plus violente du nationalisme accompagne le plus souvent les débuts de l'industrialisation et sa diffusion. Il y a toujours de grandes inégalités politiques, économiques et éducatives. Or, si ces différences coïncident plus ou moins avec des inégalités ethniques ou culturelles, il est possible que ces communautés se placent derrière des « bannières ethniques ».

« Industrialization inevitably comes to different places and groups at different times. This ensures that the explosive blend of early industrialism (dislocation, mobility, acute inequality not hallowed by time and custom) seeks out, as it were, all the available nooks and crannies of cultural differentiation, wherever they be. [...] As the tidal wave of modernization sweeps the world, it makes sure that almost everyone, at some time or other, has cause to feel unjustly treated, and that he can identify the culprits of being from another 'nation'. If he can also identify enough of the victims as being of the same nation as himself, a nationalism is born »[68].

Cette « victimisation » de la nation est un facteur psychologique important pour le déclenchement d'un nationalisme et correspond à ce que Nietsche appelait le « ressentiment » d'une nation, un terme que développa plus tard Max Scheler. Le ressentiment mène à un changement de valeurs chez les membres de la société car ils se tournent alors vers ses éléments traditionnels ou indigènes. Il s'agit de la construction d'un nouveau système de valeurs hostile à celui qui le précède. Cela correspond peu ou prou au schéma du nationalisme en Ecosse, puisque le ressentiment vis-à-vis des inégalités avec sa puissante voisine, l'Angleterre, a donné lieu à un retour aux sources et une renaissance culturelle, doublés d'un nationalisme indépendantiste s'opposant au nationalisme britannique qui s'était développé depuis l'Union.

Tom Nairn reprend ces thèmes dans *The Break-Up of Britain*. Sans renier les bases ethniques, linguistiques et culturelles des nations, il pense que le développement du nationalisme nécessite une autre explication. Pour lui, c'est le capitalisme plutôt que la modernisation industrielle qui comporte des inégalités. L'origine du nationalisme ne se trouve pas dans la dynamique individuelle de chaque société mais dans le processus général de l'histoire depuis la fin du XVIII^{e} siècle. Il est déterminé par les caractéristiques de l'économie politique mondiale depuis la Révolution Française et les révolutions industrielles jusqu'à nos jours. Il ne faut pas chercher les origines du nationalisme dans le développement

[68] Ibid. p. 112 « L'industrialisation va dans des régions différentes à des moments différents. Cela assure que le cocktail explosif des débuts de l'industrialisation (délocalisation, mobilité, grandes inégalités) cherche toutes les faiblesses de la différentiation culturelle où qu'elles se trouvent. […] Tandis que la grande vague de la modernisation balaie le monde, elle s'assure que chacun, à un moment ou un autre, ait une raison de se voir traité injustement et qu'il puisse identifier les coupables comme étant d'une autre 'nation'. S'il peut identifier assez de victimes de la même nation que la sienne, un nationalisme est né »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

en tant que tel de cette économie politique mondiale mais dans le « développement inégal » des économies depuis le XVIII^{e} siècle.

« The idea of an even and progressive development of material civilization and mass culture was characteristic of the European Enlightenment. [...] Capitalism was to be a powerful instrument in this diffusion [...] History was to defeat the Western Philosophers »[69].

Le nationalisme résulte donc de la rencontre des inégalités entre le centre et la périphérie d'une part, et des conséquences sur les classes sociales d'autre part. Ces inégalités découlent de l'imposition inégale et discontinue du capitalisme par les bourgeoisies occidentales sur des régions arriérées ou sous-développées qui exploitent à leur tour d'autres régions ou périphéries sous-développées. Suite à ce développement inégal du capitalisme, les attentes des populations périphériques grandissent plus rapidement que le progrès matériel. Il faut donc qu'elles copient les régions les plus avancées avec leurs propres moyens.

« All that there was was the people and peculiarities of the region : its inherited ethnos, speech, folklore, skin-colour and so on. Nationalism works through differentiae like those because it has to. It is not necessarily democratic in outlook, but it is invariably populist »[70].

Nairn indique donc la nature paradoxale du nationalisme, notamment le désir d'avancement vers certains buts (comme la prospérité, l'industrialisation, etc.) par le biais d'une certaine régression vers des caractéristiques ethniques, folkloriques, etc.

« In short, the substance of nationalism as such is always morally, politically, humanly ambiguous. This is why moralizing perspectives on the phenomenon always fail, whether they praise or berate it. They simply seize upon one face or another of the creature, and will not admit that there is a common head conjoining them. But nationalism can in this sense be pictured as like the old Roman god, Janus, who stood above gateways with one face looking forward and one backwards » [71].

II. Le nationalisme : un phénomène caméléon

A partir de notre définition de la nation il apparaît clairement que le phénomène nationaliste est un phénomène à facettes multiples, toujours difficile à saisir. Nous nous retrouvons donc

[69] ***Nairn, op. cit. p. 324 « L'idée d'un développement homogène et progressif de la civilisation matérielle et de la culture de masse était caractéristique des Lumières. […] Le capitalisme devait être un instrument puissant dans cette diffusion […] l'histoire devait donner tort aux philosophes occidentaux »***

[70] ***Ibid. p. 328 « elles n'avaient que le peuple et les particularités de la région : son héritage ethnique, folklorique, sa couleur de peau, etc. Le nationalisme opère à partir de ces différences parce qu'il n'a pas le choix. Il n'a pas forcément une perspective démocratique, mais il est invariablement populiste »***

[71] ***Ibid. p. 336 « En résumé, la substance du nationalisme est toujours moralement, politiquement et humainement ambiguë. C'est pourquoi les perspectives moralisatrices sur le phénomène échouent toujours, qu'elles le louent ou le dégradent. Elles ne voient qu'un visage ou un autre de la créature sans admettre qu'ils se rejoignent par une tête commune. Le nationalisme en ce sens peut-être illustré par le dieu romain Janus, qui se tenait au-dessus des portes avec un visage tourné vers l'avant et l'autre vers l'arrière »***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

face aux questions fondamentales que pose toute recherche sur le nationalisme : Quelles sont les origines du nationalisme ? Est-ce un phénomène moderne ? Quelles en sont ses différentes manifestations ?

Le débat autour de ces questions est vaste et il paraît nécessaire d'étudier ses fondations intellectuelles, ainsi que les diverses théories et critiques qui le nourrissent afin de pouvoir établir une structure sur laquelle se baser pour mieux comprendre et analyser le nationalisme d'aujourd'hui.

1 – Primordialisme et pérennialisme

En étudiant les fondations intellectuelles de la pensée sur le nationalisme, l'on peut dégager deux courants principaux : l'un, dit primordialiste, considérant la nation comme une communauté culturelle, ethnique, immémoriale et ancestrale ainsi que la représentaient les Romantiques allemands, et l'autre, comme une communauté politique, idéologique et moderne, homogénéisée par l'industrialisation et la bourgeoisie, selon certains courants de pensée marxistes d'une part, et Durkheim et Weber d'autre part.

Le discours nationaliste se place en principe dans le premier courant. Les nationalistes tendent à penser que le monde est et a toujours été divisé en nations. Les nations sont uniques et incommensurables, elles ont toutes leur caractère, leur histoire et une destinée qui leur est propre. Certaines nations ont parfois été oubliées par leurs membres mais leur renaissance est certaine et inévitable. Toutefois, comme le font remarquer Hutchison et Smith, l'histoire récente n'abonde pas dans le sens des nationalistes : avec la chute de l'Empire Soviétique, une vingtaine d'Etats se sont formés autour d'une ethnie dominante et chaque nouvel Etat cherche à forger une nouvelle nation.

« This suggests that nations can be 'created' by political institutions, and that the quality of constituting a nation, or 'nationness', is not an attribute of some enduring, substantial community or 'nation', but [...] a contingent matter of state classification and political practice and event, often the result of political crises »[72].

Or, le primordialisme situe la nation au cœur de la nature. En naissant, l'homme n'hérite pas seulement d'un corps et d'une famille mais aussi d'une nationalité. L'humanité est divisée en différents groupes comportant différentes caractéristiques qui font partie de l'ordre naturel des choses en dehors du temps et de l'histoire. Cette approche naturaliste du primordialisme ne voit donc pas de différences entre les nations et les groupes ethniques. Comment se dessinent les frontières ? Pourquoi les nations évoluent-elles différemment ? Ce sont les questions auxquelles l'approche sociobiologique de Van der Berghe, par exemple, tente de répondre. D'après lui, le sentiment d'appartenir à une même grande famille s'applique aux communautés nationales et ethniques par des traits culturels communs et parce que les mythes de leur origine reflètent de véritables liens biologiques. Or, on sait que les mythes d'origine ne correspondent que très rarement aux origines biologiques d'un groupe. C'est pourquoi l'approche culturelle de Geertz tente d'éviter ce problème en affirmant qu'il faut faire la différence entre les liens primordiaux qui nous attachent à des traits culturels et les liens civils de la politique et de l'Etat. Pour Geertz, ces liens primordiaux prennent une dimension extraordinaire non pas parce qu'ils sont innés et inéluctables mais en raison de

[72] ***John Hutchison & Anthony D. Smith, Nationalism, Critical Concepts in Political Science, Volume I, Routledge, 2000, p. xxvi « Cela suggère que les nations peuvent être créées par des institutions politiques et que la capacité de créer une nation ou un sentiment national n'est pas l'attribut d'une communauté ou 'nation' ancestrale mais […] une question de classification d'Etat, de pratique ou d'événement politique, souvent le résultat d'une crise »***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

l'importance que les êtres humains leur accordent. Ce n'est pas tant leur nature qui prime, mais leur sacralité.

Cela se rapproche du courant moins radical dans le primordialisme que Anthony D. Smith qualifie de pérennialisme. En effet, certains auteurs suggèrent que les nations sont immémoriales sans forcément s'ancrer dans des liens primordiaux. Les pérennialistes considèrent les nations comme des entités historiques qui se sont développées au fil des siècles sans pour autant perdre leurs caractéristiques intrinsèques. Ils font donc très attention au déroulement et aux transformations créées par l'histoire alors que les primordialistes ne la prennent pas en considération.

Smith délimite deux versions du pérennialisme. La première version, le pérennialisme continu, considère que les nations sont immémoriales et enracinées dans des époques pré-modernes, généralement au Moyen-Age mais aussi à l'Antiquité pour de rares exceptions (les Arméniens, les Juifs, les Perses). C'est le cas d'Adrien Hastings, par exemple, qui date les nations anglaise, écossaise, irlandaise et galloise au Haut Moyen-Age[73]. Il souligne l'impact de la traduction de la Bible en langue vernaculaire sur le développement du nationalisme et leur corrélation dans le temps, ainsi que le sentiment d'horizontalité des communautés historico-cuturelles.

Hastings adhère également à la deuxième version du pérennialisme dans le sens où il pense que les nations peuvent régresser avant de renaître à nouveau, comme dans le cas de l'Ecosse. Cette version est moins concernée par l'âge des nations que par leur cyclicité. Pour illustrer ce cas, Hutchison et Smith citent John Amstrong qui ne différencie pas les identités ethniques des identités nationales.

« [He] sees modern nations in the nationalist epoch as continuous with earlier cycles of ethnic and religious identity ; the emergence of nations is not something novel, resulting from the forces of modernisation, but a precipitate of the confluence of factors (general life-styles, religious civilisations, imperial administrations and mythomoteurs, and the like) which have been forging ethnic and other identities over the longue-durée since the demise of the ancient world »[74].

Cela se rapproche beaucoup du point de vue des ethno-symbolistes, qui tentent de conjuguer des idées modernistes avec des identités culturelles anciennes, à tel point qu'il est parfois difficile de les différencier.

En fait, comme l'indiquent Hutchison et Smith, il y a un débat important parmi les historiens médiévalistes sur l'existence des nations et du nationalisme avant le XVIII^{e} siècle. Pour Susan Reynolds, il ne faut pas surimposer un nationalisme rétrospectif sur des liens communautaires médiévaux. Pour Gillingham et Hastings au contraire, les recherches montrent que le sentiment national de l'Occident médiéval correspond aux identités nationales de l'Occident moderne, à quoi Breuilly et Hobsbawm répondent qu'il

[73] **Hastings, Adrian,** ***The Construction of Nationhood,*** *Ethnicity, Religion and Nationalism,* Cambridge University Press, 1997.

[74] ***Hutchison & Smith, op. cit. p. xxviii « Il voit les nations modernes à l'époque nationaliste comme la continuité des cycles plus anciens d'identités religieuse et ethnique ; l'émergence des nations n'est ni nouvelle, ni le résultat des forces de la modernisation, mais la précipitation de la convergence de certains facteurs (mythistoires, modes de vie, civilisations religieuses et administrations impériales) qui ont forgé les identités ethniques sur le long terme depuis la fin de l'Antiquité »***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

est impossible de comparer deux époques radicalement différentes. En effet, certains historiens, comme Adrian Hastings par exemple, évoquent les guerres d'Indépendance et la déclaration d'Arbroath comme un épisode révélateur de l'existence d'un nationalisme écossais au Moyen-Age. Les guerres d'indépendance marquèrent certes symboliquement la résistance populaire des Ecossais au pouvoir anglais et produisirent les héros mythiques dont se nourrit aujourd'hui le nationalisme romantique. Elles laissèrent pour héritage les récits des épopées légendaires de William Wallace et Andrew Murray et d'une résistance héroïque à l'envahisseur anglais que couronna la Déclaration d'Arbroath en 1320, décrite comme « *most impressive manifesto of nationalism that Europe produced* »[75].

Mais peut-on véritablement parler d'un nationalisme écossais à ce point précis de l'histoire ? S'il ne faut pas mettre en question la sincérité de ceux qui l'ont écrite, il est important de réaliser que ses auteurs représentent l'élite et que ces sentiments patriotiques n'affectaient sans doute pas la majorité de la population. La longue bataille contre l'Angleterre lors des guerres d'indépendance suggère qu'un certain sens identitaire était né et, semble-t-il, était suffisant pour livrer une telle résistance mais il n'est pas sage de transposer un nationalisme tel que celui que nous connaissons aujourd'hui sur une population du Moyen-Age. Comme le fait remarquer avec justesse Neil Davidson :

« the notion that illiterate peasants who lived and died their short brutal lives within a few hundred yards of their village had a conception of nationalism beyond a gut xenophobia for everyone beyond the next village is stretching the imagination »[76].

D'autre part, il faut ajouter qu'à cette époque l'élite féodale se considérait comme une nation dans le sens de race plutôt que dans le sens moderne.

« Also, it is unlikely that the Scottish elites would willingly have substituted abrasive English government for the traditional, non-intrusive, Scottish type. In general, they had very little vested interest in accepting long-term English rule over Scotland, which explains why that rule was so insecure »[77].

De plus, si de nombreux historiens primordialistes considèrent l'Ecosse comme première nation européenne, ils omettent des évènements correspondants dans d'autres régions d'Europe. Ainsi Davidson fera correspondre Bannockburn (1314) à la défaite des Serbes au Kosovo (1389), William Wallace à Jeanne d'Arc et la déclaration d'Arbroath à la Magna Carta. Selon lui, l'Ecosse n'est pas née d'une exception nationale mais des développements du système féodal comme toute autre nation européenne. En ce cas, les nations sont-elles un phénomène moderne ? Nous verrons que la datation des nations est précisément au cœur de la théorie moderniste du nationalisme.

[75] **R.G Nicholson dans Ferguson,** *op. cit.* p. 42 « le manifeste nationaliste le plus impressionnant jamais produit en Europe »

[76] ***Neil Davidson, The Origins of Scottish Nationhood, Pluto Press, 2000, p. 51 « la notion que des paysans analphabètes, qui ont vécu et sont morts au bout de courtes vies brutales dans un périmètre d'une centaine de mètres autour de leur village d'origine, avaient une conception du nationalisme plus sophistiquée que celle d'une xénophobie viscérale pour tous ceux qui vivent plus loin que le village le plus proche est une aberration »***

[77] ***Alexander Grant & Keith Stringer (éd.), Uniting the Kingdom? , The Making of British History, Routledge, 1995, p. 99 « De plus, il n'est pas plausible que les élites écossaises aient volontairement substitué un gouvernement anglais encombrant au gouvernement écossais traditionnellement discret. En général, ils n'avaient pas d'intérêts personnels assez conséquents pour vouloir accepter un long règne anglais pour l'Ecosse, ce qui explique pourquoi ce règne était si précaire »***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

2 – La théorie moderniste

Si le primordialisme accepte les principes fondamentaux de la théorie nationaliste, le modernisme est au contraire une réaction contre celle-ci. Cette réaction est survenue dans les années soixante lors du mouvement de décolonisation en Asie et en Afrique, et la théorie moderniste classique qui en découle est rapidement devenue le mode de pensée dominant dans ce champ d'étude. En fait, il s'agit d'un cadre assez vague puisqu'il existe peu d'homogénéité entre les différents courants modernistes. Cependant, ils ont deux dénominateurs communs : le premier est la question de la modernité des nations, et le deuxième celui de leur construction.

La théorie moderniste suit donc le principe selon lequel les nations n'existaient pas en tant que telles dans les époques pré-modernes : elles ne sont pas naturelles, mais le fruit d'une communauté ethnique ou linguistique. Les nations seraient apparues à partir du XVIII^{e} siècle et de la Révolution Française, soit parce qu'elles ont été construites ou imaginées selon Gellner ou Anderson, soit parce qu'elles réagirent aux conséquences néfastes de phénomènes modernes selon Nairn. Elles seraient le fruit du capitalisme et de l'industrialisation, de l'urbanisation et de l'exode rural, d'une sécularisation grandissante et de l'émergence d'un Etat bureaucratique. Les nations sont donc des entités modernes qui n'avaient pas leur place dans le passé comme l'explique Gellner :

« The huge cultural and social gulf between the tiny elites and the peasant masses meant that there was no possibility or incentive to forge mass nations and, in these circumstances, nationalism could have no resonance »[78].

En suivant le modèle d'Özkirimli nous distinguerons à notre tour trois facteurs clés parmi les théories modernistes : le facteur économique, le facteur politique et enfin le facteur social et culturel. Même s'il est vrai que tous ces facteurs rentrent en compte dans les diverses théories que nous étudierons, il semble que l'un d'entre eux soit souvent privilégié. C'est pourquoi ces théories sont parfois accusées de réductionnisme.

A - Le facteur économique : inégalités, ressentiment et colonialisme interne

Si Marx et Engels eurent beaucoup de mal à former une théorie du nationalisme et si la position défendue par les marxistes fut à nouveau ébranlée avec le mouvement de décolonisation dans de nombreuses parties du Tiers-Monde dans les années soixante et soixante-dix, de nombreux intellectuels de gauche sympathisèrent néanmoins avec un mouvement *a contrario* de la position d'Engels sur les nations 'non-historiques' ou de l'internationalisme sans compromis de Rosa Luxemburg. Ils se rapprochèrent plutôt des derniers écrits de Marx en postulant que la lutte contre l'impérialisme économique était d'abord une lutte nationale. D'un autre côté, le subit regain de vitalité de certains nationalismes, comme celui de l'Ecosse, laissait le marxisme traditionnel perplexe. La nouvelle génération se montra donc plus encline à prendre en considération les facteurs culturels. Ainsi, tout en restant marxiste, Tom Nairn ne se montre pas insensible aux revendications du parti nationaliste écossais (SNP). Nairn propose que tout nationalisme peut être compris en termes matérialistes mais il ne veut pas tant donner une théorie du nationalisme que d'en dégager les principes fondamentaux. Pour lui, le développement inégal du capitalisme réduit les zones périphériques à un état de dépendance. L'élite de

[78] ***Gellner , op. cit. p. 77 « L'immense gouffre social et culturel qui séparait les petites élites des masses paysannes signifie qu'il n'y avait ni la possibilité ni la motivation pour créer les nations, et qu'en de telles circonstances le nationalisme ne pouvait avoir aucun effet »***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

cette périphérie mobilise les masses pour résister à cet impérialisme, d'où le caractère populiste et romantique du nationalisme. Ici, Nairn est influencé par le modèle à trois étapes du tchèque Miroslav Hroch.

Hroch fut le premier chercheur à produire une analyse sociale et historique des mouvements nationalistes sous forme d'étude comparative systématisée. D'autre part, il réussit à relier le processus de formation des nations aux facteurs de la transformation sociale, telles que les conséquences sociales de la mobilité géographique, le développement des communications et de l'alphabétisme, etc. La théorie de Hroch se base tout d'abord sur une observation empirique : il remarque qu'au début du XIX^{e} siècle il y avait huit Etats-nations en Europe avec une langue plus ou moins homogène et une élite culturelle dominante (l'Angleterre, la France, l'Espagne, la Suède, le Danemark, le Portugal, les Pays-Bas et la Russie), ainsi que deux nations émergentes auxquelles il manquait encore une structure politique (l'Allemagne et l'Italie). D'un autre côté, il existait plus d'une trentaine de groupes ethniques non-dominants englobés dans ces huit Etats-nations qui occupaient un territoire défini mais auxquels l'élite dominante n'appartenait pas. A un moment donné, quelques membres de ces communautés auraient pris conscience de leur potentiel en tant que nation et décidé de combler leurs lacunes afin d'établir leur propre Etat. Hroch note que cette prise de conscience apparut en trois mouvements : au tout début du XIX^{e} siècle dans le cas des Tchèques, des Norvégiens ou des Irlandais, vers 1850 pour les Finlandais, les Gallois ou les Ecossais, et à la fin du XIXème siècle avec les Catalans ou les Basques par exemple. Ces mouvements avaient trois types de revendications : la première souhaitait une culture nationale basée sur la langue locale ainsi que l'utilisation de cette dernière dans l'éducation, l'administration et l'économie ; la deuxième exigeait la création d'une structure sociale incluant les élites et les classes dirigeantes locales ; enfin, la troisième revendiquait l'égalité des droits civils et un degré d'autonomie politique. Le mouvement nationaliste n'achevait son existence qu'au moment ou ces trois revendications étaient satisfaites.

Hroch distingue donc trois phases entre la naissance d'un mouvement national et son aboutissement. La phase A correspond à la période initiale lors de laquelle diverses associations culturelles sont formées par des intellectuels. Ils cueilleront toute l'information relative à l'histoire, à la langue et aux coutumes du groupe ethnique afin de poser les fondations d'une identité nationale, comme ce fut le cas en Ecosse et au pays de Galles avec les mouvements culturels écossais du XIX^{e} siècle que nous avons évoqués plus haut et la promotion du *gwerin* par l'élite culturelle galloise à la même période. La phase B va politiser ce mouvement par le biais d'organisations politiques créées par des activistes, comme par exemple la *Scottish Home Rule Association* (SHRA) en Ecosse ou *Cymru Fydd* au pays de Galles, organisations sur lesquelles nous reviendrons plus loin. Si le succès n'est pas immédiat, la conscience nationale finira par devenir une préoccupation majeure au sein de la population. C'est à ce moment-là qu'intervient la phase C qui voit la mobilisation des masses et l'avancée du nationalisme. Bien entendu, tous les nationalismes ont leurs particularités et des causes multiples, et les transitions entre chaque phase peuvent être causées par des événements d'ordre très différent : l'apparition d'une crise politique et sociale dans l'ordre établi, le déclin des systèmes moraux traditionnels ou l'émergence d'un mécontentement parmi les éléments significatifs de la population.

Ce dernier point se retrouve certes chez Tom Nairn, mais aussi chez Michael Hechter qui développe le modèle centre-périphérie introduit par Nairn. Dans son livre *Internal Colonialism : the Celtic Fringe in British National Development, 1536-1966*, Hechter réintroduit le concept léniniste du « colonialisme interne ». Ainsi, en étoffant son

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

analyse par un recours systématique aux statistiques il parvient à distinguer trois étapes. Dans un premier temps les nations co-existent séparément, puis avec l'avènement de l'industrialisation vient la deuxième phase qui veut que les institutions du centre se diffusent petit à petit dans la périphérie afin qu'elles deviennent enfin culturellement, socialement et politiquement homogènes et égales dans un troisième temps. En réalité, cette troisième phase est plus complexe qu'il n'y paraît et elle servira de base au modèle de colonialisme interne d'Hechter. La relation qui se développe entre le centre et la périphérie est une relation de dépendance : le centre dominera la périphérie politiquement et l'exploitera économiquement.

« The regular interaction produced from the late eighteenth century by industrialisation created a 'cultural division of labour', in which high-status roles were reserved for members of the core-culture, leaving only low-status roles for members of the peripheral cultures »[79].

Hechter s'est basé sur le modèle britannique pour illustrer son analyse mais en réalité, le modèle ne fonctionne que pour le pays de Galles et l'Irlande car l'Ecosse ne présente pas la même expérience au vu de ses institutions, des niches économiques dont elle profite, et du rôle économique et politique qu'ont joué les Ecossais dans l'Empire. Il en est de même pour le pays Basque et la Catalogne en Espagne qui se voient dotés d'une économie plus avancée que celle du centre. En fait, Hechter se concentre uniquement sur des explications économiques généralisées sans prendre en compte la capacité de développement des nations qu'il appelle « colonisées » et en écartant le caractère émotionnel et culturel du nationalisme. C'est justement ce caractère émotionnel du nationalisme qui permettrait à un Ecossais de bondir en entendant Hechter déclarer que l'Ecosse est une périphérie « colonisée » par l'Angleterre.

B - Le facteur politique : pouvoir et opportunisme

Certains auteurs préfèrent se concentrer sur les transformations politiques d'un Etat pour expliquer le phénomène nationaliste. Ces transformations, comme le développement du suffrage universel ou de l'Etat bureaucratique, sont des phénomènes modernes et facilitent la datation des nations, participant ainsi à la crédibilité de la théorie moderniste.

L'un des théoriciens que nous qualifierons de « modernistes » qui s'intéresse plus particulièrement au facteur politique est John Breuilly. Il cherche en effet à définir le nationalisme comme un mouvement strictement politique ayant dessein de prendre ou retenir le pouvoir grâce au contrôle de l'Etat moderne. Breuilly analyse ainsi des mouvements politiques cherchant à prendre le pouvoir en se justifiant au moyen du nationalisme. Tout en reconnaissant l'importance de facteurs culturels ou sociologiques dans tel ou tel mouvement nationaliste, il soutient que « *nationalism is above all about politics and politics is about power* »[80], or qui dit pouvoir dit contrôle de l'Etat. Mais est-ce réellement ce qui rend le nationalisme si puissant dans le monde moderne ?

[79] ***Michael Hechter, Internal Colonialism: the Celtic Fringe in British National Development, 1536-1966, Routledge and Kegan Paul, 1978, première édition en 1975, p. 183 « L'interaction régulière produite à partir du XVIIIème siècle par l'industrialisation créa une 'division culturelle du travail' dans laquelle les statuts élevés sont réservés aux membres de la culture du centre et les statuts les moins élevés à ceux des cultures périphériques »***

[80] **Breuilly , John,** ***Nationalism and the State,*** Manchester University Press, 1982, p. 105 « le nationalisme est avant tout une question de politique et la politique est une question de pouvoir »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Pour pouvoir appréhender le nationalisme selon Breuilly, faut-il d'abord le considérer comme une forme d'activité politique ? Le nationalisme est pour Breuilly l'élément essentiel de cohésion entre la sphère politique représentée par l'Etat et la sphère privée représentée par la société civile. En alliant les côtés politique et culturel de la société le nationalisme permet de former un lien nécessaire entre l'intérêt des citoyens et celui des individus. Finalement, le nationalisme est un outil politique puissant qui permet aux élites de mobiliser les autres groupes sociaux tout en légitimant la fondation d'un Etat. La thèse de l'utilisation du passé et des caractères inhérents de la nation à des fins purement politiques et sa conséquente mobilisation des masses est très convaincante : force est de constater que la menace des mouvements nationalistes et leurs revendications apparaissent souvent comme un chantage politique à l'Etat central. Les arrangements financiers et politiques des nations périphériques de la Grande-Bretagne ainsi que la décentralisation sur mesure dont elles jouissent aujourd'hui n'en sont qu'une indication parmi tant d'autres. Mais cette analyse ne suffit pas à rendre compte de l'essence et de la forte inspiration culturelle du nationalisme.

C - Le facteur social et culturel : communautés imaginées et traditions inventées

Nous avons donc constaté qu'une vision purement économique ou politique manque d'épaisseur. La dimension émotionnelle reste une énigme. Pour Elie Kedourie, le nationalisme est une idéologie capable de remplacer la religion, comme l'avait déjà écrit Durkheim avant lui. En effet, le déclin des systèmes identitaires traditionnels tels que ceux de la communauté religieuse, la famille ou la communauté professionnelle a laissé un vide identitaire accentué par les nouvelles caractéristiques de la vie moderne, avec un plus grand individualisme, des modes de vie plus nomades et laïques, des familles éparpillées, des cadences accélérées et des professions moins communautarisées. Ce vide identitaire est un terrain fertile à l'implantation du nationalisme qui vient le combler. La théorie nationaliste apporte les rites, les images et les mythes glorieux du passé (ce qu'Eric Hobsbawm appelle les « traditions inventées »), un sentiment de communauté partagée et « *a promise of secular progress and perfectibility on earth* »[81].

Pour Kedourie, tout comme Eric Hobsbawm et Benedict Anderson, la nation est une invention moderne. La nation est-elle construite sur les bases d'une éducation de masse en conséquence de l'industrialisation, comme le veut Gellner ? Est-elle le fruit de « traditions inventées » par des élites capitalistes visant à contrôler les masses nouvellement affranchies, comme le décrit Hobsbawm, ou encore « une communauté imaginée » rendue possible par le développement des communications et de l'imprimerie ainsi que la voit Anderson?

Chacune de ces théories éclaire à sa façon une dimension particulière du nationalisme mais les traits principaux de la nation telle que la décrivent tous ces auteurs dévoilent une entité moderne créée ou imaginée par toutes les forces de la modernisation, puisant ses racines dans des traits culturels transformés en mythes. Si les développements des communications, de l'urbanisation et du capitalisme ont largement contribué à cet état de faits, qu'en est-il aujourd'hui à l'ère de l'internet, de l'élargissement de l'Europe et de la mondialisation ? Est-ce la fin des frontières ? Verra-t-on bientôt la fin de l'âge des nations ?

Dans son livre *Nations and Nationalism Since 1780 : Programme, Myth, Reality* de 1990, Eric Hobsbawm conclut ainsi :

[81] **Hutchison & Smith,** *op. cit.* p. xxxii « la promesse du progrès séculaire et de la perfection sur terre »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

« The owl of Minerva which brings wisdom, said Hegel, flies out at dusk. It is a good sign that it is now circling round nations and nationalism »[82].

Pourtant, au vu des nombreux partis nationalistes qui agitent la politique européenne occidentale, rien n'est moins sûr. Les nombreux conflits ethniques qui ont secoué diverses parties du monde ces dernières décennies apportent la preuve que le nationalisme ethnique n'a pas disparu. D'autre part, on constate une forte progression de certains courants nationalistes en Europe occidentale. Or, c'est justement ce phénomène qui nous intéresse aujourd'hui et le cas de la Grande-Bretagne nous semble être un terrain propice à l'analyse de la question. L'étude des deux principaux courants nationalistes – gallois et écossais – en Grande-Bretagne depuis les années 1970 nous permettra de mieux comprendre le nationalisme occidental d'aujourd'hui. C'est en nous intéressant aux réponses apportées par l'Etat central sous forme de dévolution ainsi que les réactions de part et d'autre des frontières que nous verrons si la chouette de Minerve est réellement prête à prendre son envol au-dessus des nationalismes intra-britanniques.

Chapitre II La politique de la dévolution : opportunités et opportunismes

Les nombreux débats engendrés par la question de l'autonomie des nations britanniques, à savoir le *Home Rule* puis la dévolution, ont toujours reflété un certain questionnement sur la nature de l'Etat britannique. En effet, deux conceptions de l'Etat britannique s'opposent dans ces débats : Etat unitaire ou Etat d'union ? Si la définition de l'Etat britannique en tant qu'Etat unitaire a prévalu depuis les Actes d'Union formant le Royaume-Uni, et tout particulièrement depuis la création de « l'Etat-providence » au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, c'est sans doute par l'occultation délibérée d'institutions nationales propres et d'un certain degré d'autonomie chez ses nations périphériques. La définition de l'Etat britannique en tant qu'Etat unitaire est juste dans le sens où l'Etat britannique avait, avant la mise en place de la dévolution, un Parlement unique et souverain. Cependant, c'est sans tenir compte du fait que ce Parlement unique est né de la fusion des institutions politiques du pays de Galles en 1536, de l'Ecosse en 1707 et de l'Irlande en 1801. Enfin, les nations qui composent le Royaume-Uni ont préservé des institutions distinctes après leur union ainsi, parfois, qu'un certain degré d'autonomie.

En parallèle, la notion de souveraineté est au cœur du débat sur la dévolution puisque la question de l'autonomie oppose les concepts de souveraineté parlementaire, à la base de la Constitution, et de souveraineté populaire, principe du droit constitutionnel écossais évoqué à plusieurs reprises lors des *Covenant s* religieux des XVI^{e} et XVII^{e} siècles ou des demandes autonomistes du XX^{e} siècle, par exemple. Dans le cas de l'Ecosse, nous avons vu que seul le pouvoir politique fut transféré vers le Parlement britannique tandis que les institutions fondamentales de l'Eglise, de l'éducation et, notamment, de l'autorité juridique étaient préservées dans un traité d'Union. Cela permettait dès lors à l'Ecosse de jouir d'une certaine souveraineté quant à ses affaires propres.

[82] Hobsbawm , op. cit. p. 183 « La chouette de Minerve qui apporte la sagesse ne vole qu'à la tombée de la nuit, nous dit Hegel. Il est de bonne augure qu'elle vole aujourd'hui au dessus des nations et du nationalisme »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

« Britain's peculiarity derives from the fact that the state was formed in the 'pre-modern' period – 1707 – and in such a way that a unitary state political system lay alongside distinctive civil societies which were largely autonomous and self-governing»[83].

C'est parce qu'elle met en lumière ce paradoxe que la dévolution implique une redéfinition de l'Etat britannique comme Etat d'union plutôt qu'Etat unitaire. Or, nous verrons qu'il s'agit là de l'obstacle majeur sur lequel butèrent les principaux partis politiques britanniques, depuis les projets de *Home Rule* présentés par le gouvernement Gladstone au XIX^{e} siècle jusqu'au projet de dévolution commandé par le *New Labour* de Tony Blair. L'étude des attitudes des différents partis politiques vis-à-vis de la dévolution sera l'occasion de définir à la fois les principales difficultés que présentent les mesures d'autonomie en Grande-Bretagne et les motivations des partis politiques dans leur soutien – ou non – à de tels projets.

I – Gladstone, le Home Rule et les libéraux : un projet de longue haleine

Créé en 1988 à partir de la fusion des partis libéral et social-démocrate, le parti libéral-démocrate est aujourd'hui le seul parti politique à s'être prononcé de façon constante en faveur de mesures de dévolution. Ce fut le cas tout particulièrement en Ecosse où il est le seul parti à jouir d'une certaine autonomie vis-à-vis de son homologue britannique, comme en témoignent ses conventions bi-annuelles écossaises tenues séparément des conventions britanniques. Détenteur du contrôle de sa propre organisation, de ses finances, de son règlement et surtout de son propre pouvoir décisionnel, le parti libéral-démocrate écossais a donc pu s'engager plus aisément dans les projets de la Convention constitutionnelle écossaise et jouir, par conséquent, d'une influence proportionnellement plus importante que son poids électoral, comme nous le verrons par la suite.

Le parti libéral fut le seul parti politique à défendre systématiquement l'idée d'assemblées législatives propres en Ecosse et au pays de Galles à partir de 1950, avant de passer le flambeau de la dévolution au parti libéral-démocrate en 1988. Mais la relation entre idées autonomistes et parti libéral remonte bien avant, historiquement, puisque le XIX^{e} siècle vit les premières propositions de *Home Rule* chez les libéraux. En effet, en 1886, le Premier ministre libéral, William Gladstone, se déclara en faveur de mesures de *Home Rule* en Irlande qui représentaient à ses yeux une solution possible à la crise politique irlandaise. Dans un souci d'équilibre constitutionnel, il prôna la mise en place d'institutions législatives autonomes dans l'ensemble des nations britanniques, soit un « *Home Rule all round* » qui permettrait d'alléger l'emploi du temps des parlementaires de Westminster en déléguant les affaires irlandaises, écossaises et galloises à leurs propres institutions. Bien que cette décision fut l'objet d'un vif débat opposant les partisans de Gladstone à des courants unionistes, le parti libéral adopta finalement le principe du *Home Rule* ; des motions furent déposées au Parlement en 1886, 1893, 1912 et 1919 avant d'être rejetées, pour la plupart, après une première lecture seulement.

Gladstone lui-même buta sur des difficultés fondamentales lors de l'élaboration du premier projet de *Home Rule* pour l'Irlande. Il s'agissait pour le Premier ministre de résoudre

[83] ***McCrone, op. cit. p. 99 « La particularité de la Grande-Bretagne provient du fait que l'Etat fut formé lors de la période 'pré-moderne' (1707) et de telle façon qu'un système politique unitaire était doublé de sociétés civiles distinctes jouissant d'une autonomie considérable et de leur propre gouvernement »***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

en priorité l'épineuse question des finances irlandaises. Il avait été décidé qu'en échange des services et bénéfices obtenus de Westminster, l'Irlande devrait apporter une contribution financière, dite *Imperial Contribution*. Son montant fut l'objet d'un vif débat et d'aucuns soulevèrent l'argument d'une autonomie irlandaise financée par le contribuable britannique. D'un autre côté, le *Home Rule* signifiait la fin de la présence parlementaire à Westminster et, de ce fait, la contribution impériale correspondait à une imposition fiscale de l'Irlande sans représentation politique, un cas de « *taxation without representation* » semblable à celui qui avait coûté à l'Empire britannique ses colonies américaines. D'autre part, il subsistait également des doutes quant à la suprématie réelle qu'exercerait Westminster. Il fut donc décidé d'autoriser les parlementaires irlandais à siéger à Westminster et à voter en toutes matières, mais en nombre limité. Cela souleva toutefois des réserves sur le droit des parlementaires irlandais de voter sur des questions concernant l'Angleterre, l'Ecosse ou le pays de Galles alors même que les parlementaires de ces nations n'auraient aucun droit sur les affaires internes de l'Irlande. Enfin, la présence de parlementaires irlandais à Westminster ne résolvait pas la question de la charge de travail du Parlement. Ces innombrables problèmes constitutionnels jouèrent donc un rôle important dans l'échec du projet de *Home Rule* et jetèrent sans doute le discrédit sur la notion même de *Home Rule*. Nous verrons par la suite en quoi ces questions furent précurseurs des débats qui agitèrent la politique britannique lors de l'élaboration des projets de dévolution en 1979 et 1997.

Les difficultés que rencontra le projet de *Home Rule* poussèrent certaines figures politiques, et notamment Joseph Chamberlain, à réfléchir aux possibilités d'un système fédéral comme alternative au *Home Rule*. Cette idée fut toutefois rejetée car, pour beaucoup, elle revenait à imposer à l'Angleterre une constitution dont celle-ci ne voulait pas, dans le seul but de garder l'Irlande (dont les nationalistes rejetaient par ailleurs le fédéralisme). Il s'agissait plus que tout d'une remise en question complète de l'Etat britannique et de l'acceptation de celui-ci en tant qu'Etat d'union, idée à laquelle, paradoxalement, les unionistes étaient opposés puisqu'ils considéraient que cela entraînerait un affaiblissement du gouvernement britannique sans pour autant résoudre la crise irlandaise. Pour Bogdanor[84], ces épisodes démontrent qu'aucun projet de dévolution ne peut satisfaire des demandes autonomistes portées par un fort sentiment national, les projets de *Home Rule* tentant de résoudre un problème de souveraineté politique par des propositions d'amélioration du système de gouvernement. Nous verrons par la suite en quoi l'expérience des nouvelles arènes politiques écossaise et galloise illustre ce paradoxe et nous tâcherons pour l'heure d'identifier les motivations profondes des gouvernements dans leur octroi de mesures autonomistes à l'Ecosse et au pays de Galles. Nous étudierons, en premier lieu, les mesures d'autonomie accordées à l'Ecosse et au pays de Galles par le passé, en délimitant quelle fut la véritable portée sur leur gouvernement et leur identité nationale, avant de nous pencher sur l'attitude particulière des conservateurs vis-à-vis de la dévolution.

II – Union, unitarisme et autonomie

1 – L'Etat d'Union : un savant dosage d'autonomie ?

A – L'autonomie écossaise : un Etat dans un Etat ?

[84] Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, 1999, p. 41

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Nous avons noté plus haut, dans un bref rappel historique, que loin d'avoir constitué la perte complète de son autonomie, l'Union de 1707 représentait pour l'Ecosse un contrat lui permettant de préserver ses institutions fondamentales (à savoir l'Eglise presbytérienne, l'éducation et le droit) tout en acquérant des opportunités économiques et une certaine influence politique au sein de l'Empire. En ce sens, la perte du Parlement écossais était moins importante que les bénéfices obtenus. En effet, comme le souligne Lindsay Paterson[85], alors que le Parlement était devenu en Angleterre le symbole clé de l'indépendance nationale et de l'intégrité de la nation contre la tyrannie monarchique, il en allait différemment en Ecosse où l'indépendance de l'Eglise presbytérienne avait endossé ce rôle. Au-delà d'être un lieu de culte, l'Eglise presbytérienne d'Ecosse d'une part servait de lien entre le centre politique et les collectivités locales, et d'autre part participait au gouvernement et aux affaires sociales du pays. Son système d'assemblées générales comportait une caractéristique quasi-démocratique car il permettait une certaine participation populaire aux affaires internes. Bien que la Kirk n'eut plus qu'un pouvoir législatif limité après l'Union, elle conserva un rôle crucial dans l'administration du pays.

« The general assembly of the Church was Scotland's parliament for domestic matters in the eighteenth century. It was much more democratic than the parliament at Westminster, or than the Episcopalian Church in England »[86].

Or, la division de la Kirk en 1843 marqua la fin de ce modèle d'influence politique puisqu'aucune église ne pouvait désormais clamer qu'elle représentait l'Etat. Cela ne signifia pas, néanmoins, la fin de l'influence des églises en Ecosse puisqu'elles gardèrent une influence morale importante, notamment au niveau local où elles travaillaient ensemble au sein de conseils municipaux. En parallèle, l'influence des principes religieux presbytériens encouragea la mise en place de nombreuses organisations philanthropiques, comme la *National Vigilance Association,* luttant contre la prostitution des enfants, par exemple, ou encore d'organisations dont le but était de combattre les causes sociales des maladies, d'étendre l'éducation en offrant des bourses ou la construction de nouvelles écoles. Il en résulta une société civile résolument interventionniste et exerçant un pouvoir local important. Or, ce sont justement les caractéristiques locales et volontaristes de cette société civile qui lui permirent de paraître inoffensive aux yeux du pouvoir central et de l'Etat.

De plus, cette société civile se trouvait renforcée par le maintien du contrôle de son système d'éducation et du cadre légal qui lui était propre. Le XVIII^{e} siècle vit par ailleurs en Ecosse un âge d'or du droit écossais, qui jouit alors d'une grande liberté et put se développer selon ses propres convictions. Ce système unique joua le rôle d'un Etat légal et ses juristes celui de figures politiques nationales. Enfin, le système légal était également crucial au niveau local et *a fortiori* « *it was at the local level that Scottish autonomy ultimately lay* »[87].

Le pouvoir local se divisait entre le *sheriff*, les *commissioners of supply*, les paroisses et enfin les bourgs royaux. Le *sheriff* était le représentant juridique et administratif du gouvernement central et, en tant que tel, il devait faire office de juge, organiser la tenue de procès et d'élections ainsi que la collecte d'impôts. Ses pouvoirs s'accrurent davantage au XIX^{e} siècle lorsque toute nouvelle législation émanant du gouvernement central dut passer par la juridiction du *sheriff*. Il se retrouva dès lors inclus dans tous les conseils administratifs

[85] Lindsay Paterson, *The Autonomy of Modern Scotland*, Edinburgh University Press, 1999, p. 38

[86] ***Ibid. « L'assemblée générale de l'Eglise était le Parlement de l'Ecosse pour les questions de politique interne au XVIII^{e} siècle. Elle était bien plus démocratique que le parlement de Westminster ou l'Eglise épiscopale d'Angleterre »***

[87] *Ibid.* p. 34 « c'était au niveau local que résidait véritablement l'autonomie écossaise ».

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

principaux (*boards*) et fut par conséquent impliqué dans tous les aspects des affaires sociales écossaises. Le *sheriff* était nommé par le *Lord Advocate*, sur les conseils officieux des magnats locaux, et donc complètement indépendamment de Londres. Il rencontrait également les *commissioners of supply*, dont le rôle initial de percepteurs (établi en 1667) avait évolué en prenant la responsabilité du budget des collectivités locales. Ils étaient par ailleurs chargés de rapporter les opinions de la population à Edimbourg pour proposer ou commenter des projets législatifs. Leurs postes furent réorganisés en conseils des comtés (*county councils*) en 1889 et établis de façon plus démocratique.

Enfin, il appartenait à la paroisse de prendre en charge certains problèmes sociaux. Elle s'occupait des questions de pauvreté ou d'éducation, par exemple, et ses membres (*elders*) étaient nommés par les membres masculins des congrégations. Le travail des paroisses était doublé par celui des bourgs royaux dans les grandes villes, dont le système de démocratie locale fut transformé en 1833 après l'extension du suffrage. Les bourgs royaux développèrent alors une administration locale efficace qui put exercer assez de pression pour obtenir la création d'un *Scottish Office* sous un secrétaire d'Etat pour l'Ecosse en 1885.

Finalement, « *these institutions were the ones that affected the ordinary life of Scotland – its education, morality, health, births, marriages and deaths. None of them was interfered with by London government, and all had their origins before the Union* »[88].

Au niveau national, l'Etat britannique retint une forme très décentralisée et ne se mêla que très peu de la gestion de l'Ecosse. Celle-ci fut déléguée de préférence à un certain nombre de conseils administratifs, dits « *Scottish boards* », ou à divers ministres dont les fonctions s'étendaient bien au-delà de ces préoccupations, ce qui ne leur laissait que peu de temps ou d'envie de s'en occuper. Ainsi, le *Board of Excise* et le *Board of Customs* (créés en 1714) prenaient en charge l'administration des revenus et des impôts tandis que le *Board of Trustees* se chargeait du développement économique et industriel du pays, par exemple. Lorsque le poste de ministre des Affaires écossaises fut supprimé après les révoltes jacobites de 1745, il fut remplacé par des secrétaires écossais (*Scottish Secretaries*) certes nommés depuis Londres, mais fortement orientés par des figures influentes écossaises, dites « *Scottish managers* », telles qu'Archibald Campbell, comte d'Islay puis duc d'Argyll, dont l'emprise sur le gouvernement de l'Ecosse fut telle entre 1725 et 1761 que le roi Georges II le surnomma « Vice-roi d'Ecosse ». Il fut succédé par Henry Dundas, premier vicomte Melville, jusqu'en 1805, puis par le fils de ce dernier, Robert Dundas, jusqu'en 1828. Enfin, ceux-ci étaient à leur tour secondés par les *Lord Advocates* chargés de la gestion de la nation et des affaires intérieures à l'Ecosse.

En conclusion, le désintérêt que montra Londres à l'égard de l'Ecosse tout au long des XVIII^{e} et XIX^{e} siècles permit à la société civile écossaise et à ses conseils administratifs de jouir d'une grande liberté d'action et d'un degré d'autonomie remarquable. Une situation que favorisa non seulement l'éloignement géographique de l'Ecosse par rapport à Londres mais aussi l'idéologie dominante de l'époque puisque le libéralisme du XIX^{e} siècle et ses politiques de laissez-faire renforçaient le non-interventionnisme qui s'était installé après l'Union. Si bien que le Parlement britannique, ne s'intéressant que rarement aux affaires écossaises, préférait souvent laisser les députés écossais en débattre en dehors des sessions du Parlement avant une ratification plus ou moins formelle aux Communes.

[88] *Ibid.* p. 36 « Ces institutions étaient celles qui affectaient la vie de l'Ecosse (son éducation, sa morale, sa santé, ses naissances, mariages et décès). Le gouvernement de Londres ne s'immiscait dans aucune d'entre elles, et toutes trouvaient leurs origines avant l'Union ».

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

S'agissait-il alors d'un Etat dans un Etat ? Comme l'explique Lindsay Paterson[89], l'on peut qualifier ces structures d' « Etat interne » puisqu'elles commandent une autorité symbolique au niveau national écossais, mais il ne faut pas oublier que ces structures s'inscrivaient dans un cadre britannique au niveau légal et idéologique. L'unionisme qui prévalait au XIX^{e} siècle s'accordait parfaitement avec l'idéologie libérale. En somme, les Ecossais désiraient faire partie de l'Empire britannique car il représentait le cadre idéal dans lequel assurer tour à tour l'hégémonie protestante, le libre-marché et l'affirmation de leur identité nationale. Il est donc significatif de noter que le nouveau libéralisme d'aujourd'hui, un libéralisme global, pousse au contraire à la mise en cause des acquis nationaux, comme le souligne John Gray dans son célèbre *False Dawn*[90]. Accorder des mesures d'autonomie à l'Ecosse dans un cadre néo-libéral ne signifiera pas forcément un retour à l'équilibre prévalant au XIX^{e} siècle entre unionisme et libéralisme.

B – Une spécificité politique galloise à construire

Loin de jouir de la même autonomie que l'Ecosse, le pays de Galles vivait une situation bien différente. Suite à l'annexion pure et simple du pays de Galles par l'Angleterre au XVI^{e} siècle, les institutions politiques galloises cessèrent d'exister et le pays de Galles fut traité comme une partie intégrante de l'Angleterre. Ainsi, la section 3 du *Wales and Berwick Act* de 1746 établissait que :

« in all cases where the Kingdom of England, or that part of Great-Britain called England, hath been or shall be mentioned in any Act of Parliament, the same has been and shall from henceforth be deemed and taken to comprehend and include the Dominion of Wales »[91].

Cette loi fut appliquée jusqu'en 1967 et, comme le remarque Bogdanor, le pays de Galles fut si strictement intégré politiquement à l'Angleterre qu'au XIX^{e} siècle Gladstone pouvait clamer :

« the distinction between England and Wales […] is totally unknown to our Constitution »[92].

Contrairement à l'Ecosse, le pays de Galles n'eut donc pas le privilège de jouir d'institutions propres et d'un traitement politique distinct. Son identité nationale, comme nous l'avons vu plus haut, devait donc dépendre et se construire uniquement autour de ses traits culturels distinctifs, à savoir la langue, la religion et la culture. C'est en ce sens que les libéraux gallois du XIX^{e} siècle jouèrent un rôle crucial dans la construction de son nationalisme puisqu'ils œuvrèrent à une reconnaissance de l'identité nationale galloise et du pays de Galles en tant que nation. Le *Sunday Closing (Wales) Act* de 1881, interdisant la vente de boissons alcoolisées le dimanche, fut ainsi la première étape de cette reconnaissance nationale car, pour la première fois, une décision législative fut appliquée au pays de Galles sans l'être

[89] *Ibid.* p. 71

[90] **John Gray,** ***False Dawn,*** *The Delusions of Global Capitalism,* Granta, London, 2002, première édition en 1998, 262 p.

[91] ***Bogdanor , Devolution in the United Kingdom , op. cit. p. 144 « dans tous les cas où le royaume d'Angleterre, ou la partie de la Grande-Bretagne nommée Angleterre, est ou sera mentionnée dans tout acte de Parlement, la même chose est ou sera appliquée au dominion gallois qu'il comprend »***

[92] ***Ibid. « la distinction entre le pays de Galles et l'Angleterre est totalement inconnue à notre Constitution »***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

en Angleterre. Il convient de préciser, néanmoins, que le type de « nationalisme » gallois que représentait le mouvement *Cymru Fydd*, fondé par une faction de libéraux comme un mouvement culturel en 1886, n'impliquait en aucun cas une séparation d'avec l'Angleterre mais au contraire que l'union était au cœur de son idéologie. L'union représentait alors le cadre idéal à l'épanouissement de l'identité nationale galloise et au succès futur de la nation. Le combat des nationalistes gallois consistait en la revendication de l'égalité des Gallois avec les Anglais et, en ce sens, le *Home Rule* ne représentait pas une priorité à leurs yeux.

Si les propositions de *Home Rule* pour l'Irlande purent causer quelques remous chez les nationalistes gallois, le projet ne s'inscrivit pas au cœur du débat national gallois car les expériences et les conditions des deux pays étaient fort différentes. Bien que l'Irlande et le pays de Galles aient partagé des problèmes agraires et un certain ressentiment envers leurs voisins anglais, le pays de Galles ne souffrit ni de catastrophes semblables à la famine irlandaise et à l'émigration massive qui s'ensuivit, ni des effets néfastes d'une classe de propriétaires terriens anglais et absents. En outre, la question religieuse se posait avec beaucoup moins d'acuité. Comme le rappelle Bogdanor :

« Wales, unlike Ireland, had not been a colony of settlement, nor had it been 'planted' with those of an alien religion »[93].

Les effets de la démocratisation au pays de Galles se firent sentir plus intensément qu'en Irlande, et le succès des libéraux au XIX^{e} siècle assura que les réformes au pays de Galles pouvaient se faire sans nécessairement avoir recours au *Home Rule*. Ce projet était donc l'objet de plus de discordes chez les Gallois que d'unité nationale. En effet, la difficile représentation égalitaire des diverses régions galloises était un point de contentieux important, comme l'avait illustré auparavant la décision d'alterner annuellement le lieu d'accueil de l'*Eistedfodd*, tantôt au nord, tantôt au sud du pays de Galles. Cette unité dépendait donc plus du non-conformisme et du libéralisme que d'institutions nationales singulières. En parallèle, l'avènement de l'industrialisation au pays de Galles l'intégra économiquement plus solidement encore à l'Angleterre. Les conflits sociaux du XX^{e} siècle firent en outre émerger une toute autre forme d'affirmation identitaire galloise avec la vague socialiste, prônant la défense des intérêts économiques gallois et la redistribution dans un cadre britannique, voire international. C'est pourquoi l'éclatement du mouvement *Cymru Fydd* en 1896 signala le début d'une longue période d'hibernation pour les revendications autonomistes galloises, reprises plus tard par *Plaid Cymru*.

Toutefois, le nationalisme libéral du XIX^{e} siècle et le travail de *Cymru Fydd* laissèrent un héritage important au pays de Galles : l'évolution de la décentralisation administrative constitua l'embryon de structures politiques plus autonomes au XX^{e} siècle. Outre la reconnaissance nationale du pays de Galles et l'octroi d'un certain statut à son élite, grâce à la création de multiples institutions nationales telles que l'université du pays de Galles (*University of Wales*), la Bibliothèque nationale galloise ou encore le Musée national gallois, les libéraux obtinrent des réformes concrètes, notamment en matière d'éducation. Ainsi, une série de mesures décentralisatrices répondit au choc identitaire qu'avait causé la « trahison des livres bleus ». Le premier institut de formation des maîtres fut ouvert à Brecon en 1846 et donna naissance par la suite à des centaines de nouvelles écoles au pays de Galles ; en 1891, le *Welsh Intermediate Education Act* autorisa les comtés à lever des impôts pour le financement d'écoles secondaires ; en 1896, un *Central Welsh Board of*

[93] Bogdanor , Devolution in the United Kingdom , op. cit. p. 147 « le pays de Galles, contrairement à l'Irlande, n'était pas une colonie et n'avait pas été 'introduite' par des colons d'une autre religion »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Education fut créé pour l'organisation et l'inspection des écoles et des examens ; enfin, en 1907 la création du *Welsh Development Board of Education* assura le contrôle gallois de son système d'éducation jusqu'au niveau universitaire. L'agriculture fut également un domaine qui subit diverses réformes avec les créations du *Welsh Department of the Ministry of Agriculture* et d'un *Welsh Board of Health* en 1919. Toutefois, la dépression économique et l'idéologie socialiste centralisatrice dominante des années 1920 et 1930 mirent un frein à la décentralisation administrative au pays de Galles. Bien que le Parlement ait été pétitionné pour la création d'un poste de ministre des Affaires galloises à plusieurs reprises (1921, 1928, 1930 et 1937), il fallut attendre la Seconde Guerre mondiale pour voir de nouveaux bouleversements dans la politique galloise.

2 – Les constructions politiques écossaise et galloise au XX^{e} siècle

A – La dévolution administrative galloise : embryon de la dévolution

Les remaniements gouvernementaux durant la Seconde Guerre mondiale exigèrent de nouvelles mesures de décentralisation vers le pays de Galles, si bien qu'à la fin de la guerre quinze départements gouvernementaux avaient établi des bureaux au pays de Galles et dix-sept en 1950. La fin de la guerre vit également des efforts d'amélioration de la liaison entre les différents départements et l'élargissement du rôle des conseils. En 1949 fut créé un *Council for Wales and Monmouthshire* composé de représentants des collectivités locales, des industries ou encore d'autres secteurs d'activité. Ce n'est qu'en 1951 que fut également acceptée le principe d'un poste de ministre des Affaires galloises lorsque Winston Churchill nomma Sir David Maxwell-Fyfe *Minister for Welsh Affairs* en conjonction avec son poste de *Home Secretary*. A l'origine, le poste était rattaché au ministère de l'Intérieur (*Home Office*) et ce n'est qu'en 1957 qu'Harold MacMillan nomma un ministre des Affaires galloises. Nommé à temps plein, il était néanmoins censé collaborer étroitement avec le ministre du Logement et du gouvernement local (*Minister for Housing and Local Government*). En revanche, MacMillan refusa catégoriquement d'accorder un poste de secrétaire d'Etat pour le pays de Galles (*Secretary of State for Wales*) face aux pressions qu'exerçait la *Parliament for Wales Campaign*, dont la pétition, entre 1950 et 1956, rassembla plus de 240 000 signatures. En mars 1955, S.O. Davies, député travailliste pour Merthyr, avait présenté dans ce but un *Private Member's Bill* aux Communes. Or, celui-ci fut rejeté par soixante-quatre voix contre seize. Seuls six des trente-six députés gallois avaient approuvé le projet.

Le poste créé par MacMillan perdit rapidement toute crédibilité lorsque le ministre des Affaires galloises, Henry Brooke (élu d'une circonscription anglaise) approuva l'acquisition de l'eau de la Tryweryn Valley de Merioneth par la ville de Liverpool. Bien qu'elle se soit soldée par un échec, la campagne d'opposition à l'inondation de la vallée et de ses villages traditionnels eut l'avantage de polariser l'attention des Gallois et de créer un réel débat sur le manque de moyens politiques dont ils disposaient pour défendre leurs intérêts. D'autre part, le *Council for Wales and Monmouthshire* élabora un projet pour défendre l'idée de la mise en commun des divers départements gouvernementaux gallois au sein d'un *Welsh Office* sur le modèle écossais. Le projet fut soumis au gouvernement en 1957 mais fut rapidement rejeté par MacMillan, pour qui le transfert du poste de ministre des Affaires galloises au ministère du Logement et du gouvernement local répondait amplement aux besoins des Gallois. Le Conseil démissionna alors en bloc et son président, Huw T. Edwards, démissionna également du parti travailliste en clamant haut et fort que, désormais, seul *Plaid Cymru* pourrait présenter une solution aux problèmes du pays de Galles.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Ces deux évènements parallèles eurent pour conséquence une prise de conscience chez les travaillistes de l'importance électorale de cette question. Ils franchirent alors le pas et s'engagèrent à la création d'un *Welsh Office* et d'un secrétaire d'Etat pour le pays de Galles (*Secretary of State for Wales*) dans leurs manifestes électoraux de 1959 et de 1964. La victoire des travaillistes aux élections législatives d'octobre 1964 permit au nouveau Premier ministre, Harold Wilson, d'annoncer un mois plus tard la création d'un *Welsh Office* à partir de la branche régionale du ministère du Logement au pays de Galles et de la section des routes galloises du ministère des Transports. James Griffiths, député pour Llanelli et ardent défenseur de la cause galloise au sein du parti travailliste, fut nommé premier secrétaire d'Etat pour le pays de Galles. Il déclara à cette occasion que la création du *Welsh Office* était la « reconnaissance de notre nation »[94].

Toutefois, les pouvoirs du *Welsh Office* et de son secrétaire d'Etat furent initialement très limités. Le succès électoral des travaillistes coupa court aux promesses de responsabilités exécutives pour le secrétaire d'Etat dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'agriculture et du gouvernement local. Le *Welsh Office* avait été créé dans un climat de grand scepticisme et le reste des années 1960 témoigna d'une lutte pour l'extension de ses pouvoirs. Pour Osmond, il s'agit bien d'une lutte « *that well illustrates the innate hostility of Whitehall towards decentralised administration, let alone political devolution* »[95]. De nouvelles responsabilités furent donc accordées avec parcimonie : l'acquisition des affaires sanitaires et sociales par le secrétaire d'Etat pour le pays de Galles en 1968, le contrôle de l'éducation primaire et secondaire en 1970, puis la planification économique, du commerce et de l'industrie en juillet 1975. Ces développements signalèrent l'émergence d'une politique galloise distincte d'une part, et du pays de Galles en tant qu'unité économique d'autre part. Ce dernier point fut par ailleurs scellé avec la création en 1973 du *Wales Trade Union Congress*, près d'un siècle après son pendant écossais fondé en 1897.

L'économie galloise était au cœur à la fois des débats politiques gallois après 1964 et des critiques croissantes de l'inaction du *Welsh Office* dans ce domaine. Certes, la création du *Welsh Office* permettait au pays de Galles de jouir d'avantages inégalés dans les régions anglaises grâce à l'obtention d'un représentant au sein du Cabinet ministériel et des comités inter-départementaux, cruciaux dans le processus législatif. Mais sa portée était limitée et son secrétaire d'Etat tenait un rang inférieur à celui de ses prédécesseurs au sein du Cabinet ministériel. Contrairement au *Scottish Office*, le *Welsh Office* ne disposait pas d'un système légal distinct lui permettant de plaider en faveur d'une législation séparée pour le pays de Galles et il avait par trop tendance à suivre les décisions politiques prises par le gouvernement à Londres. A défaut d'être un outil législatif efficace, le poste de secrétaire d'Etat procura donc au pays de Galles les moyens de protéger ses intérêts, comme l'illustra le sauvetage de la ligne de chemin de fer entre Llanelli et Shrewsbury entre 1967 et 1969. Mais la position du secrétaire d'Etat devint particulièrement difficile sous les gouvernements conservateurs puisqu'ils ne commandèrent jamais de majorité au pays de Galles et que cette situation entraîna l'impression d'une certaine illégitimité ou d'un déficit démocratique. L'existence du poste ne put enfin enrayer la dégradation de l'économie galloise et les inégalités par rapport à l'Angleterre.

Finalement, « *there is no doubt that the Welsh Office has been an important focus of pressure exerted on behalf of Wales in the British government system, but this has merely*

[94] **Bogdanor ,** ***Devolution in the United Kingdom*** , *op. cit.* p. 159 "recognition of our nationhood"

[95] **John Osmond,** ***Creative Conflict : The Politics of Welsh Devolution*** , Gomer Press & Routledge, 1977, p. 103 « qui illustre bien l'hostilité innée de Westminster envers une administration décentralisée, sans parler d'une dévolution politique »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

pointed the way forward. Administrative decentralisation has enabled Welsh needs and grievances to be given a focus. There would have to be political devolution before sufficient political will could be mobilised to tackle Welsh problems at root. But the establishment of the Welsh Office provided another, and more immediately important, arm to the argument of taking the process one step further: the need for democratic institutions to control the bureaucratic machine »[96].

B – Une autonomie fragilisée: la dévolution administrative en Ecosse

Pour Bogdanor, si l'Ecosse réussit à maintenir une identité séparée malgré un puissant climat unioniste au XIX^{e} siècle, à l'ère où l'Ecosse était aussi connue sous le nom de *North Britain*, c'est à la fois grâce à son système légal distinct et à l'impact qu'eut le débat du *Home Rule* irlandais sur le sentiment national écossais. En effet, c'est avec la renaissance du sentiment national écossais que le gouvernement de l'Ecosse connut ses plus grands bouleversements depuis l'Union. Paradoxalement, les conservateurs furent à l'origine de la plupart des changements administratifs que connut l'Ecosse à partir de la fin du XIX^{e} siècle et nous verrons que, en dehors d'une volonté d'efficacité administrative, les pressions exercées par les nationalistes y furent pour beaucoup. La dévolution administrative correspondait-elle aux yeux des conservateurs à l'environnement politique naturel d'un Etat d'union ou à la meilleure alternative à la mise en place d'un parlement écossais ? Quelle fut l'étendue de l'autonomie ainsi octroyée ?

Suite à la démission du dernier *Scottish manager*, Robert Dundas, en 1828, la gestion des affaires écossaises revint au ministère de l'Intérieur britannique. Mais derrière les apparences centralisatrices de ce transfert, se cachait une réelle autonomie écossaise : les *Home Secretaries* n'exerçaient en réalité qu'un contrôle de pure forme en Ecosse. En parallèle, les *Lord Advocates*, qui restèrent en fonction jusqu'en 1885, privilégiaient généralement leurs fonctions judiciaires par rapport à leurs fonctions politiques et, par conséquent, les *boards* écossais purent jouir d'une grande liberté dans leur gestion des affaires sociales, de la pêche, de l'industrie ou encore de la santé et des prisons, par exemple.

Mais cette autonomie fut bientôt remise en question par les dirigeants écossais et la *Convention of Royal Burghs*, soucieux de voir une meilleure coordination entre les différents *boards*. A partir des années 1880, la grande majorité des députés écossais se déclarait en faveur du rétablissement du poste de secrétaire d'Etat pour l'Ecosse qui avait été supprimé après les révoltes jacobites de 1745. En 1878, les conservateurs avaient déjà introduit au Parlement une proposition de loi, rapidement avortée, pour la création d'un poste de sous-secrétaire pour l'Ecosse. Loin d'être une proposition innocente, ce projet reflétait certainement le calcul politique d'une meilleure image au nord de la frontière. L'association des conservateurs au système impopulaire des *Scottish managers*, en tandem avec leur opposition au *Reform Act* de 1832, avait coûté cher au parti et ce dernier était soucieux de regagner les faveurs de l'Ecosse en soutenant un projet dont la mise en place n'était plus

[96] *Ibid.* p. 105 « Il ne subsiste aucun doute sur le fait que le *Welsh Office* ait été un moyen de pression important pour le pays de Galles dans le système de gouvernement britannique, mais cela a simplement indiqué le chemin. La décentralisation administrative a permis aux besoins et aux griefs gallois d'être exposés. Il devrait y avoir une dévolution politique avant qu'une volonté politique suffisante puisse être mobilisée pour s'attaquer aux racines des problèmes gallois. Mais la création du *Welsh Office* a donné un argument plus important encore dans le plaidoyer de la poursuite du processus : le besoin d'institutions démocratiques pour contrôler la nouvelle machine bureaucratique »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

qu'une question de temps, compte tenu du soutien dont il bénéficiait dans tous les courants politiques du pays.

En parallèle, les intérêts de l'Ecosse étaient ardemment défendus à l'époque par Lord Rosebery, un jeune libéral proche de Gladstone, qui introduisit une motion au Parlement pour la création d'un poste de secrétaire d'Etat pour l'Ecosse. Lorsque le gouvernement conservateur de Lord Salisbury remplaça le gouvernement libéral de Gladstone au pouvoir, le premier reprit le projet libéral et chargea Rosebery de mettre en place un projet législatif pour la création d'un *Scottish Office*. Le *Scottish Office* fut ainsi créé en 1885, dans un climat politique que James Mitchell qualifie de « cynique »[97]. Bien que le *Scottish Office* ait été créé avec l'accord des deux principaux partis politiques de l'époque, ses fonctions étaient plus symboliques qu'effectives comme en témoigne une lettre du Premier ministre Salisbury invitant le Duc de Richmond et Gordon à occuper le nouveau poste de ministre des Affaires écossaises :

« The work is not very heavy – the dignity (measured by salary) is the same as your present office - but measured by the expectations of the people of Scotland it is approaching the Archangelic… Lothian's health is not up to it – and Balfour of Burleigh or Darlymple are too insignificant. The Scotch people would declare we were despising Scotland – and treating her as if she were a West Indian Colony. It really is a matter where the effulgence of two Dukedoms and the best salmon river in Scotland will go a long way »[98].

Si la charge de travail du *Scottish Office* était légère à l'origine et limitée au domaine de l'éducation, elle prit rapidement de l'importance. Les pouvoirs du *Scottish Office* inclurent bientôt les questions d'ordre public (1887), puis la gestion du *Board of Agriculture* (1912) et enfin du *Board of Health* (1918). De plus, le ministre des Affaires écossaises devint un membre permanent du Cabinet ministériel en 1892 et fut promu secrétaire d'Etat pour l'Ecosse en 1926. Or, comme le souligne Mitchell, ces développements suivaient de façon générale l'évolution du débat sur le *Home Rule*. Face aux critiques que soulevaient le *Scottish Office* chez les partisans du *Home Rule*, les conservateurs, parmi lesquels George Younger (secrétaire d'Etat pour l'Ecosse de 1979 à 1986), répondaient qu'une réorganisation du *Scottish Office* était préférable à l'octroi de mesures de *Home Rule*. Jusqu'à la mise en place de la dévolution en 1999, le *Scottish Office* hérita donc de fonctions qui représenteraient, selon l'estimation de Bogdanor[99], la responsabilité de neuf ou dix ministres en Angleterre. Elles étaient déléguées à cinq départements principaux au sein du *Scottish Office* : l'agriculture, l'environnement et la pêche, le développement économique, l'éducation et l'industrie, la santé et enfin l'intérieur.

Le *Scottish Office* vit s'accroître l'étendue de ses pouvoirs de façon importante en 1928, lorsque les conservateurs introduisirent le *Reorganization of Offices (Scotland) Act* pour mettre un terme au système traditionnel des *Scottish boards* qui furent définitivement intégrés au *Scottish Office* malgré l'opposition des travaillistes. A la seconde lecture du

[97] **James Mitchell,** ***Conservatives and the Union*** **,** Edinburgh University Press, 1990, p. 19 "cynical"

[98] ***Cité par Mitchell, Ibid. « La charge de travail n'est pas très importante - l'importance (en termes de salaire) est la même que celle de votre poste actuel - mais mesurée aux attentes des Ecossais cela approche le divin… Lothian n'a pas la santé nécessaire, Balfour de Burleigh et Darlymple sont trop insignifiants. Les Ecossais s'exclameraient que l'on méprise l'Ecosse et qu'on la traite comme une colonie des Caraïbes. Il s'agit vraiment de mesurer si la rentabilité de deux duchés et de la meilleure rivière à saumons d'Ecosse ira loin ».***

[99] **Bogdanor ,** ***Devolution in the United Kingdom*** , *op. cit.* p. 111

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

projet, le travailliste Tom Johnston déclara que la suppression des *boards* revenait à « *the bureaucratization and the concentration in Whitehall of the administration of Scottish affairs* »[100]. Les derniers *boards* furent en effet intégrés au *Scottish Office* en 1939 suivant le modèle de Whitehall, à Londres. En outre, la décision de transférer les bureaux du *Scottish Office* vers St Andrews House à Edimbourg en 1939, suite au rapport Gilmour de 1937, signifiait une autonomie écossaise d'apparence plutôt que de réalité. En fait, la majorité du personnel affecté à St Andrews House ne provenait pas des bureaux de Londres mais des *Scottish boards* d'Edimbourg. Encore une fois, la décision était purement symbolique et ne correspondait en réalité à aucune mesure d'autonomie supplémentaire. Bien au contraire, la dévolution administrative des conservateurs signifiait en fait un amoindrissement de l'autonomie écossaise.

Face au programme de nationalisations lancé par le gouvernement travailliste Attlee dans la période de l'après-guerre, les conservateurs ripostèrent par un document publié en novembre 1947, *Scottish Control of Scottish Affairs*, accusant les nationalisations de mettre le contrôle des industries écossaises entre les mains de fonctionnaires londoniens. Le rapport conservateur préconisait également l'extension de la dévolution administrative en Ecosse et la nomination d'une commission royale chargée d'étudier la place de la nation écossaise au sein du Royaume-Uni, ainsi que la création d'un poste de secrétaire adjoint aux affaires écossaises (*Minister for Scotland*, établi en 1951 sous le gouvernement Churchill) et d'un poste de sous-secrétaire d'Etat.

Pour Mitchell, « *clearly, the Unionist document was taken very seriously by the Government. But the fact that Scottish Control of Scottish Affairs amounted to fairly minor recommendations meant that the debate between Government and Opposition amounted to little more than shadow-boxing* »[101].

La commission Balfour fut donc nommée en juillet 1952 et publia ses conclusions deux ans plus tard. Ses recommandations furent d'ordre mineur comme, par exemple, le transfert vers le *Scottish Office* de la responsabilité des ponts et chaussées ou encore des ferries. Loin de susciter de quelconques controverses, les recommandations de la commission Balfour furent donc particulièrement aisées à mettre en œuvre pour les conservateurs, tout en paraissant répondre aux revendications des autonomistes écossais.

La commission Balfour suivait deux principes dans son analyse de la situation politique de l'Ecosse. Le premier stipulait que les affaires écossaises devraient impérativement être traitées en Ecosse, et le second affirmait que les besoins et le point de vue des Ecossais devrait être pris en compte à chaque étape du processus législatif. Pour Bogdanor, les pouvoirs dont disposait le secrétaire d'Etat pour l'Ecosse répondaient sans conteste au premier principe et ce de façon si complète que « *it seems likely […] that the limits of administrative decentralisation had been reached* »[102]. D'autre part, la représentation de l'Ecosse par son secrétaire d'Etat dans tous les comités législatifs principaux, ainsi qu'au Cabinet ministériel, assurait que le second principe était également respecté. Pourtant, là

[100] **Mitchell,** *op. cit.* p. 23 « la bureaucratisation et la concentration de l'administration des affaires écossaises à Whitehall »

[101] *Ibid.* p. 30 « De façon évidente, le document unioniste était pris très sérieusement par le gouvernement. Mais le fait que *Scottish Control of Scottish Affairs* n'émettait que des recommendations mineures signifia que le débat entre gouvernement et opposition revenait à boxer à vide »

[102] **Bogdanor ,** ***Devolution in the United Kingdom*** , *op. cit.* p. 112 « il est probable que les limites de la décentralisation administrative avait été atteintes » [103] *Ibid.* p. 113 « Nombre des différences administratives entre l'Ecosse et l'Angleterre ne provenaient pas tant de décisions gouvernementales délibérées de légiférer spécifiquement pour des conditions écossaises mais plutôt du résultat d'un héritage historique ».

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

encore, les apparences sont trompeuses : la convention des responsabilités du Cabinet ministériel dictait que le secrétaire d'Etat ne peut initier de politiques qui pourraient créer un précédent pour une législation anglaise. Toute nouveauté dans ce sens serait donc rapidement remarquée et contrée par la vingtaine de membres du Cabinet ministériel, parmi lesquels le secrétaire d'Etat ne représentait qu'une figure politique mineure. L'autonomie du secrétaire d'Etat se limitait donc à des domaines restreints, tels que celui du gouvernement local, ne présentant aucun intérêt pour les ministres anglais.

« Many of the differences in administration between Scotland and England are in fact probably more the result of the legacy of history than of deliberate governmental decisions to legislate specifically for Scottish conditions »[103].

Les perspectives budgétaires du secrétaire d'Etat pour l'Ecosse furent également revues à la baisse en 1980 avec l'introduction de la formule Barnett sur laquelle nous reviendrons. Pour Bogdanor, cela eut un impact important sur la position politique du secrétaire d'Etat puisque ce dernier, n'étant capable d'obtenir ni législation distincte pour l'Ecosse, ni subventions supplémentaires, vit sa légitimité fragilisée. Ce fut tout particulièrement le cas lors des gouvernements conservateurs de 1979 à 1997, lorsque seule une petite minorité des Ecossais lui apportèrent un soutien électoral.

Finalement, « *it was hard for him to represent Scottish opinion effectively in Westminster, and he became, in reality, more like the ambassador of a hostile power than Scotland's spokesman in Cabinet* »[104].

3 – Les conservateurs face à la dévolution : l'unionisme vainqueur

L'unionisme, inscrit dans l'appellation même du parti conservateur entre 1912 et 1965, est au cœur de l'idéologie de ce parti. L'on constate donc sans surprise que le parti s'est presque toujours opposé à la création d'assemblées législatives autonomes en Ecosse et au pays de Galles, comme ce fut le cas en Irlande. Loin de considérer le Royaume-Uni comme un Etat d'union, nous verrons que les conservateurs en ont une conception tout à fait unitariste puisqu'ils rejettent entièrement l'idée d'une dévolution qui risquerait de concurrencer l'autorité de Westminster et remettrait en cause sa souveraineté.

Cette conception unitariste de la constitution britannique au sein du parti conservateur fut d'abord exprimée au XIX^{e} siècle lors de son opposition aux propositions de *Home Rule* irlandais par les libéraux. En outre, les conservateurs entretinrent des liens étroits avec les unionistes d'Ulster (*Ulster Unionists*) jusqu'en 1972 et la prorogation du parlement autonome de Stormont. Soulignons toutefois que la pensée conservatrice sur cette question ne fut pas exempte de tensions internes et qu'il y eut un courant minoritaire au sein du parti, longtemps favorable, successivement, à une forme de fédéralisme ou de dévolution, comme nous le verrons plus loin. Le fédéralisme représentait en effet pour certains une solution à la question irlandaise. Néanmoins, notons que l'autonomie législative écossaise ou galloise était alors uniquement conçue par rapport à la résolution du conflit irlandais.

Les conservateurs ont en effet toujours préféré se présenter en tant que défenseurs de l'union et de l'identité écossaise, sauvegardée par ses institutions, en octroyant à l'Ecosse des mesures de décentralisation administrative, aussi centralisatrices soient-elles en réalité.

103

[104] 104 *Ibid.* p. 114 « Il lui était difficile de représenter l'opinion écossaise de façon efficace à Westminster et son rôle s'approcha plus en réalité de celui d'un ambassadeur d'une puissance hostile que du porte-parole de l'Ecosse au Cabinet ministériel »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Il fallut donc attendre la fin des années 1960 pour entendre un son de cloche différent chez les conservateurs.

Lorsque Edward Heath accéda à la tête du parti conservateur en août 1965, le climat électoral en Ecosse ne lui était pas favorable. Si les résultats électoraux des conservateurs au pays de Galles étaient historiquement médiocres, ce n'était pas le cas en Ecosse où les *Tories* avaient même obtenu une majorité de sièges et de suffrages en 1955. Toutefois, les résultats électoraux des conservateurs écossais s'effondrèrent entre 1959 et 1966, si bien qu'ils ne remportèrent que vingt sièges et 37,7% des suffrages aux élections législatives de 1966, soit une perte de seize sièges et d'un huitième des suffrages en onze ans. La situation était d'autant plus inquiétante que le SNP connut de beaux succès aux élections partielles de Glasgow Pollock en mars et d'Hamilton en novembre 1967, obtenant respectivement 28% des suffrages et un siège au Parlement. L'approche traditionaliste des conservateurs écossais ne répondait pas aux attentes des Ecossais et à leur inquiétude croissante vis-à-vis des difficultés économiques auxquelles l'Ecosse devait faire face. Les conservateurs furent donc soucieux d'améliorer leur image en Ecosse et il fut décidé à l'été 1967 de créer, sous la direction de Sir William McEwan Younger, un comité chargé d'enquêter sur la façon dont les structures gouvernementales pourraient apporter des réponses plus adaptées aux problèmes de l'Ecosse. Dans le même temps, une enquête similaire était menée par un petit groupe de jeunes conservateurs, dit *Thistle Group*, lobby pro-dévolutionniste. La première de ses publications concernait essentiellement l'organisation du parti, mais la seconde, *Devolution : A New Appraisal*, critiquait vivement le manque de contrôle parlementaire du *Scottish Office* et des pouvoirs du secrétaire d'Etat qui, selon les membres du *Thistle Group* :

« probably holds greater influence than Dundas, who told the Younger Pitt, 'I hold Scotland in the hollow of my hand' »[105].

Le document proposait aussi une modernisation du *Scottish Grand Committee*, comme une première étape vers le fédéralisme, et défendait une autonomie écossaise monétaire et fiscale au sein d'une assemblée législative écossaise dont les pouvoirs n'étaient pas encore clairement définis.

Pour Bogdanor, *« both of these investigations were begun some time before the Hamilton by-election of 1967 and were motivated more by a concern for reform of Scottish government than by fear of the SNP »* [106].

Toutefois, il paraît improbable que les conservateurs aient préféré délaisser leur habituelle tactique de décentralisation administrative pour un projet de dévolution (à laquelle ils avaient toujours été opposés) par l'unique souci d'améliorer et de réformer le gouvernement de l'Ecosse. Bogdanor remarque lui-même qu'Edward Heath déclara une semaine avant l'élection partielle d'Hamilton que « *'nationalism is the biggest single factor in our politics today'* »[107]. Dès lors, il y a lieu de penser que les pressions exercées par le nationalisme écossais portaient leurs fruits et que les conservateurs, boudés aux urnes, se virent dans l'obligation de jouer leur « joker » politique : la carte de la dévolution.

[105] Mitchell, op. cit. p. 54 « exerce probablement plus d'influence que Dundas, qui déclara au Jeune Pitt: 'Je tiens l'Ecosse dans le creux de ma main' »

[106] **Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*** , *op. cit.* p. 132 « ces deux enquêtes furent lancées peu de temps avant l'élection partielle d'Hamilton et étaient motivées par une volonté de réforme du gouvernement de l'Ecosse, non par la menace du SNP »

[107] *Ibid.* « le nationalisme est aujourd'hui le facteur le plus important de notre politique »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

C'est donc fort du soutien au sein de son parti qu'Edward Heath inscrivit la dévolution à son programme électoral et qu'il suggéra le 18 mai 1968, lors du congrès annuel du parti conservateur, dans une allocution dite « *Declaration of Perth* », la création d'un comité constitutionnel chargé d'examiner la mise en place d'un parlement écossais autonome et unicaméral. Le comité constitutionnel écossais, dirigé par Sir Alec Douglas-Home, fut nommé en juillet 1968, quelques mois seulement avant la nomination de la commission royale Crowther par le gouvernement travailliste Wilson. Le rapport final du comité constitutionnel Home, *Scotland's Government*, fut publié en mars 1970. Il proposait la mise en place d'une Convention écossaise (*Scottish Convention*) qui engloberait les pouvoirs et les fonctions des *Scottish Grand Committee* et *Scottish Standing Committee*. En revanche, le comité s'opposait à la création d'un exécutif écossais, auquel il préférait le maintien du poste de ministre des Affaires écossaises.

Ces propositions furent intégrées dans le programme électoral du parti conservateur de 1970 mais elles ne virent jamais le jour, même après la victoire de Heath aux élections législatives. Non seulement Heath avait-il failli à convaincre son parti de la nécessité de l'autonomie législative en Ecosse mais, la menace nationaliste écossaise s'étant atténuée jusqu'en 1973 avec le recul du SNP aux élections législatives de 1970, la dévolution cessa de représenter une priorité. Ce n'est d'ailleurs qu'à partir des victoires nationalistes de 1974 que les membres anglais du parti conservateur s'intéressèrent à la question. En attendant le rapport de la commission Kilbrandon, publié avec retard en octobre 1973, le gouvernement resta donc immobile sur ce sujet. Il privilégia bientôt la réforme des collectivités locales en Ecosse, réaffirmant ainsi sa préférence pour des mesures de décentralisation administrative. Les questions liées aux relations industrielles, à l'économie, à la crise pétrolière et enfin à l'adhésion à la Communauté Economique Européenne dominèrent le débat politique britannique au détriment des questions constitutionnelles.

Les résultats des élections législatives de février 1974, accordant sept sièges au SNP dont quatre sièges conservateurs, furent vivement ressentis chez les *Tories* et ceux-ci s'empressèrent de promettre la mise en place d'une assemblée écossaise composée d'élus locaux. Cependant, cela ne suffit pas à renverser la tendance et les conservateurs perdirent vingt sièges supplémentaires au profit des nationalistes lors des élections législatives d'octobre 1974. Les conservateurs firent alors des propositions plus radicales en faveur d'une assemblée élue au suffrage universel direct. Celles-ci furent examinées par la commission Rifkind, dont le rapport fut publié en novembre 1975. La commission recommanda alors la création d'une assemblée écossaise dotée de pouvoirs limités sans exécutif. Un projet que reprit à la lettre le nouveau leader du parti conservateur à sa nomination en 1975.

A son accession au poste de Premier ministre en 1979, Margaret Thatcher promit que la dévolution faisait partie de ses projets et elle assura être sur la même longueur d'ondes que les Ecossais car « *'Tory values are in tune with everything that is finest in the Scottish character'* »[108]. Pourtant, il ne subsiste aucun doute sur l'incompatibilité de la dévolution avec l'idéologie politique connue aujourd'hui sous le nom de « thatchérisme ». Margaret Thatcher se targuait en effet de tirer des leçons du virage à cent quatre-vingt degrés qu'avait pris la politique de son prédécesseur, Edward Heath, suite aux pressions qu'avaient exercées les syndicats et les autorités locales rebelles. Elle eut donc pour objectif de mener à terme ses réformes, sans compromis. Celles-ci puisaient leurs racines dans une idéologie de Nouvelle Droite défendant entre autres l'idée que le déclin économique de

[108] **Colin Pilkington,** ***Devolution in Britain Today*** **,** Manchester University Press, 2002, p. 65 « Les valeurs des Tories sont ajustées à tout ce qu'il y a de plus fin dans le caractère écossais »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

la Grande-Bretagne avait été causé par un excès de régulation et d'intervention étatique. Ainsi, les gouvernements Thatcher cherchèrent-ils à réduire le rôle direct de l'Etat en tant qu'employeur, producteur économique et fournisseur de services ; le but était de réduire le contrôle de l'Etat sur le secteur privé en libéralisant l'économie, et d'enrayer un phénomène que les conservateurs percevaient comme une dépendance économique et sociale de l'Etat (« *nanny state* ») en réformant les attributions de l'Etat-providence. Enfin, l'essentiel de ces idées passait par une volonté de réaffirmer et de renforcer les pouvoirs de l'Etat central basé à Westminster au détriment des autorités locales et des représentants de la société civile, réduisant ainsi leur influence sur le processus législatif. Par conséquent, il semble improbable que Margaret Thatcher ait voulu développer un gouvernement régional.

Margaret Thatcher était en outre une unioniste convaincue avec une conception très anglaise et unitariste du Royaume-Uni. Or, ses convictions unionistes s'alliaient de façon tout à fait fortuite aux intérêts électoraux du parti conservateur en 1979 car il avait tout à gagner en se démarquant des autres partis politiques britanniques et en s'opposant au projet de dévolution d'un parti travailliste en perte de vitesse. Elle s'opposa donc très vite à toute forme d'autonomisme écossais ou gallois, et le parti conservateur vota dès 1976 contre le *Scotland and Wales Bill* proposant la création d'assemblées à Edimbourg et Cardiff. Sans surprise, les conservateurs appelèrent à voter « non » aux deux référendums de 1979. La réaffirmation de l'unionisme au sein du parti conservateur fut par ailleurs reprise en chœur dès 1976 par un groupe anti-dévolutionniste, *Keep Britain United*, dirigé par Iain Sproat.

Cette décision était pourtant loin de faire l'unanimité au sein du parti conservateur : si George Younger, Michael Ancram, Malcolm Rifkind et Ian Lang, ardents défenseurs de la dévolution pendant les années 1970, se firent plus discrets après avoir accepté des postes ministériels sous Thatcher – ou changèrent radicalement d'opinion – Alick Buchanan-Smith, Struan Stevenson et Brian Meek demeurèrent quant à eux fidèles à leurs convictions. Stevenson et Meek s'allièrent même à Michael Fry et Quintin Jardine pour former un nouveau groupe pro-dévolutionniste, *Conservative Constitutional Forum*, et publier un projet d'assemblée de cent quatorze membres élus à la proportionnelle. Ils furent plus tard rejoints par l'ancien député conservateur Sir Russell Fairgrieve, John Corrie et Ross Leckie. Leurs voix demeurèrent néanmoins minoritaires au sein du parti qui se maintint dans une position de plus en plus antagonique aux attentes constitutionnelles des Ecossais. En mars 1987, un sondage MORI pour *The Scotsman* recensait cinquante pour cent de sondés favorables à la dévolution, dont cinquante-deux pour cent chez les sympathisants conservateurs. Trente-deux pour cent des sondés se déclaraient en outre favorables à l'indépendance.

« By 1989, what had seemed an astute move electorally proved only to highlight the Tories' isolation from majority opinion, and to increase the demand for self-government »[109].

Tableau 1 – Préférences constitutionnelles des Ecossais par intention de vote, mars 1987

[109] Mitchell, op. cit. p. 112 « En 1989, ce qui avait semblé être une stratégie électorale habile n'illustra plus que l'isolement croissant des Tories vis-à-vis de l'opinion majoritaire et accrut les demandes autonomistes »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

%	Conservateurs	Travaillistes	Libéraux/SDP	Nationalistes	Tous
Une assemblée écossaise indépendante et séparée de l'Angleterre	11	37	22	57	32
Une assemblée écossaise avec des pouvoirs importants au sein de la Grande Bretagne	52	47	66	40	50
Aucun changement dans le système de pouvoir	32	13	11	2	15
Sans opinion	5	3	1	1	3

Source: sondage MORI pour The Scotsman, 14 mars 1987, www.scotsman.co.uk

Les déboires du parti conservateur en Ecosse et au pays de Galles poussèrent néanmoins le successeur de Margaret Thatcher au 10 Downing Street, John Major, à se montrer prêt à respecter les singularités écossaises et galloises et à leur accorder un traitement spécifique. Un livre blanc fut donc publié en mars 1993, intitulé *Scotland in the Union. A Partnership for Good*, qui proposait l'extension de l'autonomie de l'Ecosse grâce à une augmentation des pouvoirs du *Scottish Office* et du *Scottish Grand Committee*. Celui-ci put donc se réunir plus régulièrement en Ecosse et inviter des membres clés du Cabinet ministériel – parmi lesquels le Premier ministre ou le Chancelier de l'Echiquier – à l'y rejoindre.

Toutefois, les efforts des conservateurs pour se rendre plus sympathiques auprès des Ecossais, quoique très médiatisés, demeurèrent restreints à la sphère symbolique. Ainsi, Michael Forsyth, alors ministre des Affaires écossaises, décida-t-il d'arborer un kilt lors de la première du film *Braveheart*, inspiré de la vie du héros mythique du nationalisme populaire William Wallace lors des Guerres d'Indépendance. De même, le gouvernement conservateur organisa une grande cérémonie, le jour de la Saint André 1996, pour remettre officiellement la Pierre de Destinée (*Stone of Scone*)[110] à une foule d'Ecossais incrédules.

Malgré une conception tout à fait unitariste de l'Etat britannique, nous avons noté dans ce bref rappel historique que les conservateurs ont néanmoins entretenu des rapports ambivalents à l'autonomie des nations écossaise et galloise, en apparence seulement. Bien que le parti conservateur ait octroyé certaines mesures d'autonomie à l'Ecosse et au pays de Galles dans le cadre d'une décentralisation administrative, elles furent le plus souvent de pure forme. Il joua en outre la carte de la dévolution uniquement en réaction opportuniste à la montée du nationalisme en Ecosse et au pays de Galles à partir de la fin des années 1960.

Cependant, nous verrons par la suite que le parti conservateur ne fut pas seul à entretenir des rapports ambigus à l'autonomie de l'Ecosse et du pays de Galles. La dévolution fut par le passé – et demeure aujourd'hui – une question particulièrement

[110] La pierre de destinée ou pierre de Scone est le plus ancien symbole de l'histoire écossaise. Utilisée lors des cérémonies d'intronisation des rois écossais depuis le VII^{e} siècle, elle fut prise par le roi d'Angleterre Edouard Ier en 1296 et placée sous un trône à l'abbaye de Westminster. La pierre fut volée nuitamment le jour de Noël 1950 par quatre étudiants écossais nationalistes qui la déposèrent à l'abbaye d'Arbroath, haut-lieu du nationalisme écossais. Elle ne fut restituée à l'abbaye de Westminster qu'en 1952. Enfin, pour célébrer le septième centenaire de 1296, le gouvernement britannique décida de rendre à son pays d'origine le vieux palladium picte le jour de la Saint André 1996. Elle fut installée au château d'Edimbourg.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

délicate pour les partis nationalistes écossais et gallois. En effet, si elle ne correspond pas à l'indépendance souhaitée par les nationalistes, elle peut être considérée comme un tremplin vers celle-ci pour les plus optimistes d'entre eux ou, au contraire, peut présenter le risque de devenir une solution intermédiaire pérenne pour les plus pessimistes. Il s'agit d'un débat qui a longtemps agité les partis nationalistes gallois et écossais, divisés entre gradualistes et fondamentalistes, et sur lequel nous reviendrons. Enfin, nous verrons que les travaillistes ont également utilisé l'idée d'assemblées autonomes de façon opportuniste afin de contrer les mouvements nationalistes gallois et écossais. Le projet de dévolution élaboré par le gouvernement travailliste Callaghan sera particulièrement révélateur du manque d'enthousiasme des travaillistes pour une réelle décentralisation des pouvoirs. Cette frilosité, apparente dans le texte proposé comme dans le débat parlementaire, laissera présager son échec aux référendums de 1979. L'utilisation de la dévolution à des fins politiques par les partis unionistes et nationalistes nous amènera en fin de compte à questionner l'efficacité réelle de la dévolution comme réponse au nationalisme.

III – Dévolution et nationalisme : accords et désaccords

1 – La dévolution : cheval de Troie du SNP ?

Paradoxalement, le parti nationaliste écossais entretint historiquement des rapports difficiles à la question du *Home Rule*. Situé à mi-chemin entre indépendance et *statu quo*, le *Home Rule* présentait aux nationalistes un dilemme douloureux qui fut, comme nous le verrons, au cœur du développement du parti. Le retournement de situation que connut le SNP dans les années 1990 illustre, par ailleurs, ces difficultés. Après avoir refusé de participer à la rédaction du projet de dévolution au sein de la Convention constitutionnelle, le SNP décida en fin de compte de soutenir le projet et de faire campagne, à côté des travaillistes et des libéraux-démocrates, pour la création d'un parlement écossais. C'est donc dans l'ambiguïté de la position nationaliste sur le *Home Rule* et son impact électoral que nous tâcherons de déchiffrer la véritable nature du nationalisme en Ecosse.

C'est à l'ère des *North British Hotels* et de l'unionisme triomphant que la National Association for the Vindication of Scottish Rights (NAVSR) vit le jour en 1853 sous des auspices peu cléments. Bien que l'association ait été non-partisane, elle provoqua immédiatement une levée de boucliers chez les membres de la classe politique et, malgré le soutien de quelques députés libéraux ou conservateurs, ou encore de la *Royal Convention of Scottish Burghs,* elle dut se dissoudre rapidement. Elle fut relayée en 1886 par la *Scottish Home Rule Association* (SHRA), fondée, de façon significative, l'année suivant la création du poste de secrétaire pour l'Ecosse. Dès lors, sa création indiquait symboliquement que les mesures de dévolution administrative ne suffisaient pas à répondre aux aspirations du nationalisme écossais.

La survie de la SHRA fut grandement favorisée par les projets contemporains de *Home Rule* et bien que la violence des nationalistes irlandais d'une part, et la relative apathie de l'opinion publique écossaise d'autre part, aient desservi la cause du *Home Rule* écossais, cette dernière reçut tout de même le soutien de la majorité des députés écossais. Le projet s'enlisa pourtant rapidement à Westminster et l'on peut affirmer avec Jacques Leruez[111] que la renaissance du nationalisme écossais n'eut véritablement lieu qu'après la Première Guerre mondiale. Dissoute pendant la guerre, la SHRA fut reconstituée en 1919 sous l'égide de Roland Eugene Muirhead (1868-1964), à la fois nationaliste et socialiste

[111] **Jacques Leruez , *L'Ecosse,*** *Vieille Nation, Jeune Etat*, Editions Armeline, Crozon, 2000, p. 155

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

convaincu, qui l'écarta des courants libéral et conservateur pour l'inscrire dans un climat politique plus socialiste. La SHRA se retrouva donc constituée non seulement d'un grand nombre de membres syndicalistes et travaillistes, mais aussi de sociétés co-opératives, de sections syndicales et de sections de l'*Independent Labour Party* (ILP). La SHRA se voulait néanmoins non-partisane et se voyait comme un puissant groupe de pression sur les parlementaires et les élus locaux, plaidant pour un statut d'autonomie interne pour l'Ecosse. Son action ne déboucha sur aucune mesure d'autonomie réelle et les projets de *Home Rule* déposés devant la Chambre des Communes entre 1889 et 1914, puis entre 1919 et 1927, ne furent qu'une succession d'échecs. Leur effet immédiat fut néanmoins de souligner la nécessité de la transformation de l'association en parti politique d'une part, et de convertir nombre de ses membres à la cause séparatiste d'autre part.

Les années 1920 virent en parallèle la création d'autres organisations nationalistes, avec tout d'abord la création de la *Scots National League* (SNL) en 1920 par des enthousiastes de la culture gaélique, admirateurs des aspirations nationalistes irlandaises. Contrairement aux associations nationalistes précédentes, la SNL ne souhaitait pas dépendre des partis politiques existants pour défendre ses intérêts mais prônait plutôt la création d'un parti politique nationaliste écossais dont l'unique but serait d'obtenir l'indépendance de l'Ecosse. D'autre part, son attitude envers le mouvement du *Home Rule*, et en particulier la SHRA, était selon Finlay[112] négative, voire même obstructionniste. Puis en 1926, suite à une scission locale de la SNL, le poète Lewis Spence créa à son tour le *Scottish National Movement* (SNM), dont l'objectif était le rétablissement d'un parlement écossais indépendant et la défense de la culture et de la mémoire écossaises. Enfin, 1927 vit l'apparition de la *Glasgow University Student Association* de John MacCormick, à la fois socialiste et nationaliste puisque ses membres venaient pour la plupart du club travailliste de l'université.

Lorsque le projet de loi en faveur du *Home Rule*, présenté par Buchanan, fut retiré aux Communes en 1927 après une seconde lecture, la plupart des membres de la SNL attribuèrent cet échec aux intérêts anglais du parti travailliste dont ils soulignèrent l'ambiguïté de la politique et le manque d'indépendance de ses membres écossais. Par conséquent, bien que la SHRA soit fortement critiquée pour sa dépendance du parti travailliste, la SNL accorda son soutien aux membres de la SHRA qui prônaient la création d'un parti politique national. En effet, la SHRA se dirigeait alors vers l'idée que la menace d'une perte de suffrages en Ecosse était sans doute le moyen le plus efficace pour que le parti travailliste considère la question du *Home Rule* comme une réelle priorité. Il est donc significatif de noter qu'un parti nationaliste écossais fut initialement considéré nécessaire en tant que moyen de pression et en fonction des répercussions qu'il aurait sur les partis politiques principaux, et notamment sur le parti travailliste.

« 'Even if a Scottish National Party never became strong enough to carry Scottish Home Rule on its own effort, its existence might well prove to be just the stimulus required to make the Labour Party move' […] An important section of thought involved in the creation of the National Party of Scotland was that which stressed the need for the organization to be first and foremost a catalyst in Scottish politics »[113].

[112] **Richard J. Finlay, Independent and Free**, Scottish Politics and the Origins of the Scottish National Party 1918-1945, John Donald Publishers Ltd, 1994, p. 44

[113] ***Ibid. p. 72 « Même si un parti nationaliste écossais ne devait jamais devenir assez puissant pour pouvoir apporter lui-même le Home Rule à l'Ecosse, son existence serait sans doute le stimulus nécessaire pour convaincre le parti travailliste***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Néanmoins, il fallut attendre près de soixante-dix ans avant que cette tactique, pourtant reniée par un SNP indépendantiste, ne porte ses fruits. Les débuts du *National Party of Scotland* (NPS), créé en 1928, sous la direction de John MacCormick (1904-1961), de la fusion de la SHRA, des diverses associations nationalistes écossaises et de la *Scots National League* furent en effet difficiles.

« Although the policy of contesting elections made Labour politicians more aware of the potential dangers of ignoring Home Rule, it had the long-term effect of alienating former sympathizers and helped to move the issue to the periphery of Scottish political life »[114].

Par ailleurs, les résultats électoraux très médiocres que le parti recueillit dans les années 1930 contribuèrent à exacerber les divisions en son sein entre séparatistes issus de la SNL et partisans du *Home Rule*, issus de la SHRA. Enfin, l'émergence sur la scène politique écossaise du *Scottish Party* en 1932 poussa le NPS à revoir sa stratégie électorale lorsque le premier s'imposa comme concurrent du second pour le contrôle de l'opinion nationaliste modérée.

Né en 1930 d'une section dissidente du parti conservateur à Cathcart, Glasgow (*Cathcart Unionist Association*), le *Scottish Party*, ou *Scottish Self-Government Party*, demeurait associé au parti conservateur écossais. Il considérait que le contrôle écossais des affaires écossaises devait être une facette importante du maintien et du renforcement de l'unité nationale britannique et de l'Empire. Il va sans dire que les membres du *Scottish Party* étaient complètement opposés au séparatisme prôné par de nombreux membres du NPS, et notamment par C.M. Grieve, plus connu sous son nom de plume, Hugh MacDiarmid. Soucieux d'améliorer l'image du NPS pour récupérer les suffrages des nationalistes modérés, John MacCormick décida donc de purger le parti de ses membres radicaux, à commencer par Grieve, et d'entreprendre des négociations pour une fusion avec le *Scottish Party*. Ce fut chose faite en 1934 avec la création du *Scottish National Party* (SNP).

Le SNP devint alors une sorte de parti nationaliste « fourre-tout », très hétéroclite, rassemblant à la fois séparatistes et autonomistes, socialistes et conservateurs. Si tous avaient l'objectif commun d'obtenir le *Home Rule* pour l'Ecosse, ils en avaient des interprétations fort variées. Ce n'est, par ailleurs, pas sans rappeler les divisions au sein du SNP au tournant du XXI^{e} siècle entre « gradualistes », considérant la création du Parlement écossais comme une première étape vers l'indépendance, et « fondamentalistes » prônant un séparatisme sans compromis. Mais les tensions internes provoquées entre autres par les positions neutres d'une partie des membres du parti pendant la guerre, dont Arthur Donaldson, et leur soutien à la *Scottish Neutrality League*, ainsi que les mauvais résultats électoraux du jeune SNP eurent pour conséquence le départ en 1942 de son leader, John MacCormick, et d'un groupe de militants nationalistes modérés, convaincus du succès potentiel d'un nationalisme modéré et dévoué à la cause autonomiste.

Bien que le SNP ait remporté de francs succès en 1944 (41,3% des suffrages à l'élection législative partielle de Kirkcaldy) et en 1945 (son premier siège à l'élection partielle de

d'agir […] Une part importante de l'idée à l'origine de la création du National Party of Scotland fut de souligner la nécessité pour l'organisation d'agir d'abord en tant que catalysateur de la politique écossaise »

[114] ***Ibid. p. 91 « Même si la politique électorale des nationalistes rendaient les travaillistes plus conscients des dangers encourus en ignorant la question du Home Rule, elle eut pour effet à long-terme d'aliéner les anciens sympathisants de sa cause et de reléguer la question à la périphérie de la vie politique écossaise »***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Motherwell avec 51,4% des suffrages), ils furent de courte durée et la *Scottish Union*, rebaptisée *Scottish Convention* puis *Scottish Covenant Association*, de John MacCormick le dépassa rapidement en importance. MacCormick avait compris que les Ecossais adhéreraient plus facilement à un nationalisme modéré plaidant pour la mise en place d'institutions législatives écossaises qui permettraient une plus grande participation des Ecossais à leur propre gouvernement au sein de l'Union, plutôt qu'un séparatisme radical. Il rechercha donc le consensus le plus large possible en multipliant les contacts avec les principaux partis politiques, et convoqua en mars 1947 une *Scottish National Assembly* rassemblant six cents délégués venus de toute l'Ecosse.

Le projet de lancement d'une grande pétition en faveur du rétablissement d'un parlement écossais fut adopté lors de sa troisième assemblée, en octobre 1949, sous le nom de *Scottish Covenant*, en allusion à la *Solemn League and Covenant* de 1638 défendant le presbytérianisme écossais contre l'introduction de l'épiscopat par Charles I^{er}. La pétition rassembla plus de deux millions de signatures et une publicité considérable, mais ne réussit pas à influencer le gouvernement Attlee en 1949, ni le gouvernement Churchill en 1951 (bien que ce dernier ait néanmoins promis une commission royale sur les affaires écossaises). Les deux Premiers ministres firent comprendre tour à tour à cette assemblée apolitique que seules les élections comptaient dans la démocratie britannique.

Pendant ce temps, le SNP avait survécu tant bien que mal et, malgré une progression faible mais constante jusqu'en 1966, ces années représentèrent pour le parti une véritable traversée du désert. En revanche, les années entre 1966 et 1970 représentent, pour Roger Levy, le moment où le SNP est devenu le troisième parti d'Ecosse. Conformément à la tactique de mise sous pression des partis britanniques imaginée par la SHRA à la fin des années 1920, Levy rappelle que « *from a behavioural point of view, third party influence is best defined as the ability to change the behaviour of a major party on the basis of a perceived threat* »[115]. Or, cette analyse se confirma dans les années 1960 et 1970, lorsque les premiers succès du SNP poussèrent d'abord le leader conservateur de l'opposition, Edward Heath, à inscrire la dévolution à son programme électoral en 1968 avant de convoquer un comité constitutionnel écossais, puis le gouvernement travailliste Wilson à prendre le même chemin en nommant une commission royale sur la Constitution en 1968 avant de présenter un livre blanc sur la dévolution en 1974 après les élections législatives de février, comme nous le verrons plus loin.

Toutefois, les succès du SNP dans les années 1960 et 1970 n'empêchèrent pas ses divisions internes au regard de la dévolution d'éclater au grand jour avec un certain nombre de « cafouillages » lors du débat sur la dévolution en 1974. Se déclarant tout d'abord engagé, dans la résolution 17 de la conférence annuelle du SNP de 1975, à participer à une assemblée élue au suffrage universel direct avant d'œuvrer à la transformer par étapes en un véritable parlement écossais, le parti se laissa bientôt gagner par les discordes internes et fit volte-face en déclarant l'année suivante que le parti était seulement « '*prepared to accept an assembly with limited powers as a possible stepping stone' to independence* »[116]. En somme, après avoir construit une image modérée plus attrayante aux yeux de l'électorat, la campagne du SNP s'était retournée vers l'indépendance, laissant entrevoir « *an underlying*

[115] **Roger Levy,** ***Scottish Nationalism at the Crossroads*** **,** Scottish Academic Press,1990, p. 3 « d'un point de vue comportemental, l'influence de partis tiers est mieux définie par sa capacité à changer le comportement d'un grand parti par la perception d'une menace »

[116] *Ibid.* p. 72 « 'prêt à accepter une assemblée à pouvoirs limités comme un tremplin' possible à l'indépendance »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

scepticism about devolution which was difficult to suppress »[117]. Cette position séparatiste radicale fut en l'occurrence très nocive pour le parti, comme le suggèrent le tableau ci-après et les résultats électoraux médiocres du SNP dans les années 1980. Cela suggère encore une fois que le nationalisme séparatiste prôné par le SNP ne correspondait pas aux attentes du public.

Le succès qu'avait remporté la campagne du SNP autour de la découverte du pétrole en mer du Nord au début des années 1970 avait porté ses fruits puisque « *the oil issue could be made general or specific, Scottish or British, constitutional or economic as required* »[118]. Sous le slogan « *It's Scotland's Oil* », la découverte du pétrole en mer du Nord avait permis aux nationalistes de trouver un « cri de ralliement » et de se présenter comme le parti de l'Ecosse, le parti des intérêts écossais. En ce sens, le parti pouvait attirer un électorat plus modéré, soucieux de défendre les intérêts économiques de la nation et une politique plus démocratique. Il en fut de même avec la campagne de non-paiement de la « *poll tax* » dans les années 1980.

Tableau 2 - Résultats du SNP aux élections législatives britanniques, février 1974 - mai 2005

	Nombre de suffrages	Pourcentage des suffrages totaux		Nombre de sièges	Evolution sièges
		Royaume-Uni	Ecosse		
Février 1974	632 572	2 %	22%	7	+6
Octobre 1974	839 628	2,9%	30,4%	11	+4
Mai 1979	504 259	1,6%	17,3%	2	-9
Juillet 1983	331 975	1,1%	11,8%	2	-
Juillet 1987	416 873	1,3%	14%	3	+1
Avril 1992	629 552	1,9%	21,5%	3	-
Mai 1997	621 540	2%	22,1%	6	+3
Juillet 2001	464 305	1,8%	20, 1%	5	-1
Mai 2005	412 267	1,5%	17,7%	6	+1

Source: Tableau compilé d'après www.psr.keele.ac.uk

Le SNP fut dans le creux de la vague pendant les années 1980 mais ce fut l'occasion de bouleversements profonds et d'un gain de maturité pour le parti. Autrefois qualifiés de « *Tartan Tories* », la direction du parti nationaliste repositionna le SNP comme un parti de centre-gauche, leur permettant de bénéficier de l'opposition aux conservateurs. Puis, après son congrès annuel de 1984, lorsque le SNP changea de position vis-à-vis de la Communauté Economique Européenne, le parti adopta en 1988 le slogan « *Independent in Europe* », lui permettant de souligner les avantages que certaines petites nations voisines, comme l'Irlande ou le Danemark, obtenaient par leur participation à la Communauté Européenne. Enfin, la nomination d'Alex Salmond à la tête du SNP en 1990 permit à son tour de donner au parti une image plus modérée et crédible puisqu'il fut pour beaucoup dans le choix d'une stratégie électorale plus « gradualiste ».

Toutefois, nous verrons plus loin que la dévolution est restée une pomme de discorde importante au sein du SNP. Nous reviendrons en détail sur les tensions internes du parti entre gradualistes et fondamentalistes qui refirent surface dans les années 1990 lors de l'élaboration du projet de dévolution par la Convention constitutionnelle écossaise. Le SNP

[117] *Ibid.* p. 77 « un scepticisme sous-jacent vis-à-vis de la dévolution difficile à contenir »

[118] *Ibid.* p. 36 « la question du pétrole pouvait être considérée tour à tour générale ou spécifique, écossaise ou britannique, constitutionnelle ou économique selon les besoins »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

est aujourd'hui le premier parti au Parlement écossais en termes de sièges et son leader, Alex Salmond, occupe le poste de *First Minister*. Nous verrons en quoi le nouveau Parlement écossais aura un impact sur sa politique et ses chances d'utiliser le Parlement comme un tremplin vers l'indépendance.

2 – *Plaid Cymru* : une définition hésitante de l'autonomie galloise

Si les nationalistes écossais furent par le passé divisés quant à la place qu'ils devaient accorder à la dévolution dans leur projet indépendantiste, les nationalistes gallois se partagèrent quant à eux sur la définition même de l'autonomie galloise recherchée. En réalité, ces hésitations sont liées à la singularité du nationalisme gallois qui, comme nous le verrons, se distingue du nationalisme écossais par la place prépondérante qu'il accorda par le passé à la langue galloise et par les divisions identitaires et géographiques de la population au pays de Galles. Nous verrons que ces divisions furent une pierre d'achoppement considérable pour les nationalistes de *Plaid Cymru* pour qui autonomie galloise et succès électoraux devaient rimer avec un difficile consensus entre communautés.

Dans un ouvrage publié en 1985, Denis Balsom et John Osmond identifiaient en effet trois pays de Galles (*Three Wales Model*) [119] : les régions traditionnelles et galloisantes au nord et à l'ouest formant « *Y Fro Gymraeg* » où *Plaid Cymru* obtient ses meilleurs scores ; puis, les vallées industrielles du West et Mid-Glamorgan et Gwent, majoritairement anglophones mais ethniquement galloises, dites « *Welsh Wales* » ; enfin, les régions les plus urbanisées et anglicisées situées dans les zones côtières ou frontalières de l'est et du sud-ouest du pays de Galles sont désignées par le terme « *British Wales* »[120]. Cependant, si la langue galloise est un facteur significatif pour l'identité nationale galloise, il n'en est pas pour autant le facteur déterminant. Bien que 19% seulement de galloisants aient été recensés en 1981 (contre 21% selon le dernier recensement de 2001), 57% de l'électorat se considérait néanmoins gallois – dont 23% de galloisants et 34% d'anglophones – selon la *Welsh Election Study* de 1979[121]. Rappelons par ailleurs que 1979 marquait une baisse de l'identité nationale galloise en raison du débat préalable au référendum sur lequel nous aurons l'occasion de revenir.

Il convient toutefois de préciser que ces identités ne sont pas mutuellement exclusives et que la majorité des Gallois adoptent volontiers une double identité si le choix leur en est donné par la formulation du sondage. Ainsi, 32% des galloisants se considéraient « gallois et non britanniques » en 1997 tandis que 41% d'entre eux se considéraient « plus gallois que britanniques », 26% « aussi gallois que britanniques » et 2% « plus britanniques que gallois ». La majorité des anglophones se considérait « aussi gallois que britannique » (34%) ou « plus gallois que britannique » (21%).

Tableau 3 - Compétences linguistiques en gallois et identité nationale

[119] **John Osmond (éd.),** ***The National Question Again,*** *Welsh Political Identity in the 1980s*, Gomer Press, Llandysul, 1985.

[120] *Cf* annexe III pour la liste des ciconscriptions électorales correspondantes.

[121] 1 21 **Osmond,** ***The National Question Again,*** *op. cit.* p. 2

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

	Gallois et non britannique	Plus gallois que britannique	Aussi gallois que britannique	Plus britannique que gallois	Britannique et non gallois	Autres
Gallois courant	32%	41%	26%	2%	0%	0%
Gallois non-courant	17%	28%	35%	10%	8%	2%
Gallois non parlé	13%	21%	34%	12%	15%	5%

Source: Bridget Taylor et Katarina Thomson, Scotland and Wales, Nations Again ?, University of Wales Press, Cardiff, 1999, p. 78

Or, les résultats de la *Welsh Referendum Survey* de 1997 indiquent que l'identité nationale a un impact réel sur l'alignement politique des Gallois. Le tableau ci-après suggère ainsi que les sympathisants des quatre plus grands partis gallois ont des profils bien distincts en termes d'identité nationale. Les sympathisants de *Plaid Cymru* se placent distinctement vers la dominante galloise de l'échelle identitaire, contrairement aux sympathisants du parti conservateur qui se placent vers la dominante britannique de cette échelle. Les sympathisants des partis libéral-démocrate et travailliste se partagent peu ou prou sur toute l'échelle identitaire avec une légère préférence pour l'identité galloise chez les sympathisants travaillistes.

Tableau 4 - Identité nationale et identification à un parti politique

	Gallois et non britannique	**Plus gallois que britannique**	**Aussi gallois que britannique**	**Plus britannique que gallois**	**Britannique et non gallois**	**Autres**
Parti travailliste	18%	24%	35%	10%	10%	3%
Parti conservateur	6%	19%	35%	12%	22%	5%
Plaid Cymru	41%	37%	21%	1%	0%	0%
Parti libéral-démocrate	8%	31%	33%	13%	12%	2%

Source: **Taylor & Thomson,** op. cit. p. 84

Les recherches de Taylor et Thomson suggèrent en outre qu'il existe peu de différences entre les sympathisants des partis travailliste et libéral-démocrate en termes d'âge, de langue ou de lieu de naissance. En revanche, il existe des différences significatives entre les sympathisants travaillistes et nationalistes. Si l'on retrouve des variations peu importantes en termes d'âge, de lieu de naissance ou d'identité nationale, la langue apparaît néanmoins comme un facteur déterminant chez les sympathisants de *Plaid Cymru*. Or, rappelons que ces deux partis rassemblent à eux seuls deux tiers des électeurs au pays de Galles et que le débat entre travaillistes et nationalistes domine aujourd'hui le paysage politique gallois. La langue apparaît comme une question déterminante au niveau politique et identitaire, et nous verrons qu'elle dominera longtemps le débat sur l'autonomie galloise. Ces divisions identitaires furent par ailleurs illustrées par les difficultés que connut le parti nationaliste gallois à concilier les diverses communautés galloises autour d'un projet d'autonomie.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Plaid Cymru fut initialement fondé, en août 1925, sous le nom de « *Plaid Genedlaethol Cymru* » : le parti national du pays de Galles. La création du parti résultait en fait de la fusion de différents groupes nationalistes gallois dont les organisateurs s'étaient rassemblés à l'*Eistedfodd*, tenu alors à Pwllheli dans le Caernarfonshire. Parmi ces groupes l'on trouvait, par exemple : *Byddin Ymroelwyr* (Armée Galloise pour l'Autonomie), *Byddin Yr Iaith* (Armée pour la Langue), *Y Gymdiethas Genedlaethol Gymreig* (Société Nationale Galloise) ou encore *Y Mudiad Cymreig* (Mouvement Gallois) et *Plaid Genedlaethol Cymru* (Parti Nationaliste Gallois). Bien que ce dernier ait eu le titre de parti, il ne s'était jamais présenté aux élections et avait limité son action politique, depuis sa fondation en décembre 1924, à envoyer des courriers concernant les affaires galloises aux membres du Cabinet ministériel. Aucun de ces groupes n'avaient jusqu'alors fonctionné comme parti politique.

La fusion de ces groupes en un parti politique plaidant pour l'autonomie du pays de Galles fut lancée par l'impulsion de six de ses nouveaux membres : Lewis Valentine – prêtre baptiste –, Saunders Lewis – poète, écrivain, et professeur de gallois à l'Université du pays de Galles à Swansea –, H.R. Jones – ouvrier puis épicier à Deiniolen –, Fred Jones – prêtre de Treordi –, Moss Gryffyd de Dolgellan et D.E. Williams de Groesland. Le nord et le sud du pays de Galles étaient dès lors représentés dans cette nouvelle organisation politique galloise distincte des grands partis politiques basés en Angleterre. A partir de juin 1926, le parti mit en circulation un périodique en langue galloise intitulé *Y Ddraig Goch* (Le Dragon Rouge) et s'efforça à la fois de sensibiliser le public aux objectifs du nationalisme gallois et de susciter son intérêt pour l'histoire galloise ou son héritage culturel lors de ses universités d'été.

L'identité du parti fut généralement façonnée par ses premiers dirigeants, et notamment par Saunders Lewis (président du parti entre 1926 et 1939). Pour Lewis, le nationalisme était une philosophie politique en soi et non l'appendice d'une autre idéologie. C'est pourquoi le nationalisme politique devait être canalisé par un parti gallois unique dévoué à la cause nationaliste. En 1923, dans un discours à la *Welsh School of Social Service*, il affirmait que le nationalisme était une doctrine de conservation et de préservation incompatible avec l'individualisme des libéraux ou le socialisme des travaillistes, donnant ainsi l'impulsion intellectuelle et pratique nécessaire à la création d'un parti national distinct.

Lewis se distinguait en outre par la dimension spirituelle qu'il accordait au nationalisme. Les valeurs spirituelles revêtaient à ses yeux davantage d'importance que les valeurs matérielles et devaient prendre place au sein du nationalisme gallois aux côtés des dimensions politiques et culturelles. Il croyait en effet en une société galloise organique qu'il situait au sein d'une civilisation européenne médiévale. Fortement influencé par le courant traditionaliste du catholicisme français et notamment par les écrits de Maurice Barrès et Charles Maurras, Lewis, lui-même converti au catholicisme, considérait que la nation passait d'abord de l'individu à la famille, puis au reste de la communauté ; elle était le produit naturel d'un processus organique, en contraste avec l'Etat, produit d'une construction artificielle imposée par la Réforme protestante. L'Etat britannique était donc l'antithèse de la petite communauté galloise décentralisée à laquelle *Plaid Cymru* et lui-même aspiraient. Ses écrits, empreints des philosophies d'Aristote et de Saint Thomas d'Aquin, privilégiaient en outre la notion assez vague de liberté plutôt que d'indépendance. Selon lui, la nation offrait une identité et devenait un moyen de servir les intérêts de la communauté plutôt qu'un but en soi, une idée par ailleurs partagée par Gwynfor Evans. En effet, Lewis rejetait à la fois le capitalisme et l'impérialisme et privilégiait une forme de démocratie co-opérative accordant une place fondamentale à l'agriculture. Il envisageait enfin un système politique

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

gallois autonome pluraliste et redistributeur qu'il exposa dans son manifeste politique de 1934, *Ten Points of Policy*.

C'est par ailleurs à la même période que parti nationaliste gallois abandonna l'usage exclusif de la langue galloise. Le premier journal nationaliste en langue anglaise, *The Welsh Nationalist*, publié en 1932, signifia la reconnaissance de la diversité galloise et une volonté d'ouverture de l'électorat potentiel du parti nationaliste. En outre, cette période vit également la définition d'un nouvel objectif constitutionnel par le parti nationaliste puisque ce dernier exprima en 1931 le souhait d'obtenir le statut de « dominion » pour le pays de Galles au même titre que le Canada ou la Nouvelle-Zélande.

Cette stratégie bénéficia de l'apport de D.J. et Noëlle Davies, dont le passé travailliste donna un nouveau souffle au parti nationaliste. Ils recherchèrent en priorité des solutions économiques réalistes aux problèmes gallois et envisageaient, après l'obtention du statut de « dominion » pour le pays de Galles, un programme de reconstruction, reposant sur des politiques socialistes décentralisatrices, et un plan de nationalisations des principales industries galloises. Ils insufflèrent ce faisant un réalisme économique vital au parti et une analyse à la fois socialiste, historique et traditionnelle, agissant comme un contrepoids au nationalisme culturel de Saunders Lewis et de ses contemporains, et permettant d'élargir la base électorale du parti.

En outre, l'image du parti nationaliste gallois évolua davantage au sortir de la Seconde Guerre mondiale lorsque Gwynfor Evans fut élu président. Il devait y rester jusqu'en 1981. Il était le cinquième président du parti nationaliste gallois, succédant à Lewis Valentine (1925-1926), Saunders Lewis (1926-1939), J.E. Daniel (1939-1943) et enfin Abi Williams (1943-1945). Si deux des présidents du parti, Lewis et Daniel, s'étaient trouvés handicapés par leur affiliation à l'église catholique, Evans, au contraire, s'imposait comme le représentant naturel du nationalisme gallois avec son éducation non-conformiste, ses études à l'Université du pays de Galles d'Aberystwyth puis Oxford, et enfin son apprentissage du gallois comme seconde langue. En outre, et de façon plus symbolique, le parti nationaliste gallois changea de nom pour adopter celui de *Plaid Cymru* (Parti du Pays de Galles), se débarrassant ainsi des stigmatismes que comporte le mot « nationaliste ». A nouveau, cette décision résultait d'un effort d'ouverture vers d'autres régions galloises et de la volonté de participer aux élections le plus largement possible.

La situation politique de l'après-guerre semblait propice à cette stratégie puisqu'un gouvernement travailliste avait pris le pouvoir en 1945 avec une majorité de cent cinquante-six sièges. Vingt-cinq des trente-six sièges gallois furent remportés par les travaillistes. Ils s'étaient engagés à accorder des mesures radicales de décentralisation des pouvoirs au pays de Galles. Mais le fossé entre les promesses des travaillistes et la pauvreté des mesures accordées, ajouté aux griefs économiques de la population galloise, offrit au parti nationaliste l'opportunité de transformer les doléances des Gallois en demandes nationalistes et d'obtenir de meilleurs scores électoraux. Ce fut le cas lors des élections partielles d'Ogmore le 4 juin 1946 et d'Aberdare le 5 décembre 1946, lorsque *Plaid Cymru* parvint à augmenter sa part des suffrages de façon significative (29,4% et 20% respectivement). A défaut d'avoir obtenu ces deux sièges, le parti nationaliste pouvait se targuer d'avoir sérieusement entamé la suprématie des travaillistes dans leurs propres bastions : les communautés minières. Par leurs suffrages, les ouvriers avaient exprimé leur mécontentement vis-à-vis du gouvernement travailliste et les nationalistes furent dès lors bénéficiaires de ce vote protestataire. Cet épisode fut significatif car révélateur d'une clientèle politique potentielle que *Plaid Cymru* pourrait cibler à l'avenir. Inquiété par les succès des nationalistes à Ogmore et Aberdare, le parti travailliste répondit du reste par des

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

actions symboliques, avec notamment la création du *Council for Wales and Monmouthshire* en 1949.

En revanche, les élections législatives de 1950 et 1951 furent très décevantes pour le parti nationaliste. Ses finances ne lui permettaient pas de se présenter dans plus de sept circonscriptions en 1950 et quatre circonscriptions en 1951 et ses membres avaient mis une bonne part de leur énergie dans une nouvelle campagne pour un parlement gallois (*Parliament for Wales Campaign*). Cet épisode souligne la dichotomie caractéristique à l'époque du parti nationaliste gallois entre groupe de pression et parti politique. La *Parliament for Wales Campaign*, inaugurée en 1950, était organisée par un groupe non-partisan répondant au nom de *Undeb Cymru Fydd* (Nouvelle Union Galloise) et s'inspirant de la *Scottish Convention* écossaise de MacCormick. Son but était de rassembler un grand nombre de signatures de façon à démontrer au Parlement britannique l'étendue du soutien dont bénéficiait l'idée de l'autonomie galloise au pays de Galles. Elle rassembla plus de 240 000 signatures, soit environ quatorze pour cent de l'électorat, ce qui demeurait loin du résultat escompté. La pétition n'était signée que par six des trente-six députés gallois et elle n'eut, par conséquent, aucune retombée législative. L'unique réponse des conservateurs demeura du reste symbolique par la désignation de Cardiff comme capitale galloise en 1956.

En fait, les nationalistes ne réussirent à véritablement percer qu'en 1966, à l'occasion des élections partielles de Carmarthen. Gwynfor Evans y remporta le premier siège des nationalistes avec 39% des suffrages. *Plaid Cymru* présentait désormais une menace électorale que les partis britanniques auraient à prendre au sérieux. Menace à laquelle les victoires des nationalistes écossais à Hamilton et Glasgow Pollock firent écho en 1967. A l'approche des élections législatives de 1970, *Plaid Cymru* ne manquait pas de publicité. Il continuait d'être associé aux méthodes violentes de certains nationalistes, notamment lors de l'investiture du Prince de Galles et de la construction du réservoir de Clywedog. Mais le développement d'un plan économique gallois précis par son groupe de recherche et son opposition à l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté Economique Européenne contrebalancèrent cette mauvaise publicité et lui valurent une certaine sympathie de l'opinion publique.

Plaid Cymru obtint 11,5% des suffrages et, malgré la perte du siège de Carmarthen, le parti put se réjouir de résultats satisfaisants dans les vallées industrielles. Néanmoins, *Plaid Cymru* achoppait encore sur les divisions régionales au pays de Galles. Le parti se retrouvait dans une position de grand écart entre la protection de ses bastions du nord et de l'ouest et ses tentatives d'interpeller les électeurs anglophones des vallées industrielles. Par conséquent, *Plaid Cymru* voulut courtiser les électeurs anglophones du sud en relocalisant ses bureaux administratifs à Cardiff en 1971 et en cherchant à affiner sa vision économique. Enfin, le parti gallois alloua une part généreuse de ses finances à son journal anglophone, *The Welsh Nationalist*, devenu hebdomadaire plutôt que mensuel, contrairement à son équivalent gallois, *Y Ddraig Goch*.

Mais bien que le parti se soit fondamentalement transformé tout au long du XX^{e} siècle, son image évolua plus lentement, comme l'illustra le débat préalable au référendum de 1979 sur lequel nous reviendrons plus loin. La participation de *Plaid Cymru* à la campagne de 1979 pour la création d'une Assemblée galloise sera en effet contre-productive en ce qu'elle exacerbera les craintes des habitants des régions anglophones du sud du pays de Galles. D'aucuns redouteront en effet que la création d'une Assemblée ne donne une nouvelle plateforme politique aux nationalistes gallois dont la position constitutionnelle varia longtemps de façon ambiguë entre dévolution et indépendance.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Notons que le langage utilisé par *Plaid Cymru* pour désigner sa position constitutionnelle fut parfois délibérement vague et subit d'importantes variations au fil du temps. Cette évolution sera par ailleurs indicative de la volonté des nationalistes gallois d'accepter des solutions intermédiaires comme étapes nécessaires à la création d'un gouvernement gallois autonome. Plaidant d'abord en faveur de la notion de « liberté » sous Saunders Lewis, *Plaid Cymru* fit évoluer ses revendications dans les années 1930 vers la demande d'obtention du statut de « dominion » et de participation au Commonwealth britannique comprenant l'idée d'une confédération d'Etats libres partageant un marché économique commun. L'après-guerre vit une nouvelle évolution du parti vers l'idée d'« autonomie » législative avant sa décision de soutenir des « politiques socialistes décentralisatrices » dans les années 1980. Vint ensuite le projet de création d'un *Senedd* gallois détenant les prérogatives financières du *Welsh Office* et des pouvoirs législatifs, la dévolution, « un statut national au sein de l'Europe » et enfin l'indépendance en 2003.

Il s'agira dès lors de mesurer à la fois l'importance du rôle joué par *Plaid Cymru* lors des référendums de 1979 et de 1997, au cours d'une analyse des évènements menant à leur organisation, et la place du nationalisme gallois au sein de la nouvelle politique galloise. Quelle influence la dévolution aura-t-elle sur le nationalisme gallois ? L'Assemblée galloise insufflera-t-elle une certaine unité à la conscience nationale de l'ensemble des Gallois ? Paradoxalement, nous verrons que l'évolution du parti travailliste au regard de la dévolution déterminera à la fois, par ses concessions aux autonomistes comme par les garde-fous intégrés aux projets, le développement des nouvelles institutions et des nations galloise et écossaise. La dévolution mise en place par les travaillistes sera-t-elle à l'origine de la redéfinition de la nation politique galloise ?

IV – Centralisation ou dévolution ? Le paradoxe du parti travailliste

Le parti travailliste britannique que l'on connaît aujourd'hui puise ses racines dans les mouvements sociaux du XIX^{e} siècle, lorsqu'apparut la nécessité d'un troisième parti en Grande-Bretagne pour représenter les intérêts d'une vaste population ouvrière nouvellement affranchie (1867 et 1885). La création d'une confédération syndicale (le *Trades Union Congress*) en 1868 suscita le désir de voir l'établissement d'une branche politique invitant les divers mouvements ouvriers déjà établis à s'unir (parmi lesquels l'*Independent Labour Party*, la *Fabian Society*, la *Social Democratic Federation* et enfin le *Scottish Council Labour Party*, déjà connu en tant que *Scottish Labour Party* dans le langage courant). Le *Scottish Labour Party* fut fondé par Keir Hardie et Robert Cunninghame-Graham en 1888, neuf ans avant la création du *Scottish Trades Union Congress* (STUC). Il fut absorbé par *l'Independent Labour Party* en 1894 et Keir Hardie en devint le premier dirigeant.

Or, « *it has been said of the Independent Labour Party, forerunner of the Labour Party, that it was 'in many respects a rebellion of the provinces and intrinsically regional in character'* »[122].

Cunninghame-Graham était en effet un fervent défenseur de l'indépendance pour l'Ecosse et le *Scottish Labour Party*, avec la bénédiction de Keir Hardie, se prononçait favorable au *Home Rule* et entretenait des liens étroits avec la SHRA, fondée en 1886.

[122] **Bogdanor ,** ***Devolution in the United Kingdom*** , *op. cit.* p. 138 « On a dit de l'ILP, prédécesseur du parti travailliste, qu'il était de nombreuses façons 'une rébellion des provinces et de caractère fondamentalement régional' »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

En parallèle, le STUC, dont les membres enflaient les rangs du *Scottish Labour Party*, se montrait également favorable au *Home Rule* qu'il continua de soutenir jusqu'en 1923.

Lorsqu'en 1894 le *Scottish Labour Party* fut absorbé par l'ILP (composé surtout de militants syndicaux), le *Home Rule* cessa de représenter une priorité car l'objectif principal du parti était désormais d'unir les forces syndicales anglaises et écossaises et d'envoyer des représentants du mouvement ouvrier à Westminster. La création du *Labour Representation Committee* en 1900 et la fondation en 1906 du *Labour Party* britannique furent l'aboutissement de ce projet, bien que l'ILP continuait de fournir des activistes issus des milieux syndicaux. En effet, le parti travailliste fonctionna comme un conglomérat de groupes affiliés jusqu'en 1918. La branche écossaise continua donc d'opérer de façon autonome et un *Scottish Advisory Council* fut établi en 1915 afin de superviser le mouvement en Ecosse. En fait, comme le soulignent Pierre Morère et Jacques Leruez, la branche écossaise n'était, en réalité, pas plus autonome sur le papier que les partis régionaux anglais puisque ses statuts précisaient qu'elle devait se conformer « *aux règles établies de temps à autre par le congrès national du parti* »[123]. Le *Scottish Advisory Council* était de plus subordonné à l'exécutif britannique du parti. Néanmoins, la branche écossaise du parti travailliste parvint à jouir en pratique d'une certaine liberté de décision, bien que limitée, pour les affaires écossaises. Les limites de cette autonomie seront par ailleurs fort bien illustrées par le renversement à Londres en 1974 de la décision du parti travailliste écossais de rejeter le projet de dévolution du gouvernement Wilson.

Comme nous l'avons vu, le *Home Rule* faisait l'objet d'un consensus important dans le milieu travailliste à ses origines et il fut inscrit au programme électoral du *Scottish Council of the Labour Party* entre 1915 et 1923. Les travaillistes liaient alors les revendications ouvrières aux revendications nationales écossaises en défendant l'idée selon laquelle l'autonomie législative pour l'Ecosse serait un moyen efficace de transformer radicalement sa société. C'est donc dans cet esprit que le parti travailliste fit campagne aux élections législatives de 1918 pour une Grande-Bretagne plus fédérale (le *Home Rule all Round* défendu par les libéraux) et pour l'auto-détermination des peuples, comme en écho aux traités de paix signés par les Alliés la même année. Un projet d'autonomie législative pour l'Ecosse, bien que rapidement rejeté, fut même présenté aux Communes en 1924 et Arthur Henderson, alors *Home Secretary* dans le gouvernement de Ramsay MacDonald, s'engagea à mettre en place « *the widest and most generous measure of Home Rule* »[124] pour le pays de Galles. Cet engagement fut maintenu dans le manifeste électoral des travaillistes gallois jusqu'en 1945 mais, en réalité, les travaillistes abandonnèrent cette idée dès 1931. Le parti travailliste britannique essuya en effet un échec cuisant aux élections législatives de 1931 et fut réduit à quarante-six députés seulement. Le parti travailliste avait presque été éradiqué en Angleterre mais seul un siège avait été perdu au pays de Galles. Or, un parlement gallois signifiait un nombre réduit de députés travaillistes à Westminster et diminuait les chances des travaillistes de remporter les élections législatives et de former un gouvernement. En effet, rétrospectivement, il n'y aurait eu de gouvernement travailliste ni en 1950 (avec une majorité de sept sièges) ni en 1964 (avec une majorité de cinq sièges) sans les voix du pays de Galles. La leçon de 1931 fut donc bien retenue.

En parallèle, la crise économique des années 1930 et les taux records de chômage enregistrés changèrent l'orientation des travaillistes au sujet du *Home Rule*. Désormais, le progrès économique dépendait à leurs yeux de la création d'un puissant

[123] **Jacques Leruez & Pierre Morère ,** ***L'Ecosse Contemporaine,*** *Politique* **-** *Société-Economie-Culture,* Ophrys-Ploton, Paris, 1995, p. 84

[124] **Osmond,** ***Creative Conflict,*** *op. cit.* p. 5 « les mesures de décentralisation les plus vastes et les plus généreuses »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

gouvernement central. Cette centralisation du pouvoir devait s'établir tant au niveau organisationnel qu'économique, et les travaillistes prévoyaient un vaste programme de nationalisations d'entreprises et d'interventionnisme étatique. Les syndicats avaient également unanimement rejeté le *Home Rule* et s'étaient convertis à l'idée que les pressions syndicales devaient se faire au niveau britannique pour garantir le maintien de bases salariales satisfaisantes en Ecosse et au pays de Galles. De plus, la création de l'Etat libre d'Irlande en 1921 avait considérablement diminué l'intérêt d'un *Home Rule all Round* en Grande-Bretagne. Désormais, pour les travaillistes la décentralisation et la diminution des pouvoirs parlementaires étaient contre-productives pour un parti dont l'ambition était de former un gouvernement travailliste britannique. Enfin, la création du *National Party of Scotland* en 1928 et la présence d'un fort courant conservateur en son sein creusèrent un fossé entre les deux mouvements. Les travaillistes privilégièrent alors leur courant unioniste.

L'interventionnisme étatique que connut la Grande-Bretagne à tous les niveaux lors de la Seconde Guerre mondiale, puis la création d'un Etat social après la guerre, confortèrent cet unionisme de gauche et achevèrent de diviser travaillistes et autonomistes. En outre, les victoires électorales des travaillistes dans toute la Grande-Bretagne en 1945 signalaient que leurs chances électorales ne dépendaient plus uniquement des suffrages écossais et gallois. Les autonomistes écossais, en accord avec les conservateurs, voyaient dans les nationalisations d'entreprises du gouvernement Attlee une centralisation accrue et par conséquent une perte du contrôle économique par l'Ecosse.

« In any case, few people believed that the self-government cause was a political issue which commanded popular support. Attendances at the SHRA rallies during the period after 1925 declined steadily as people became more concerned with the bread and butter politics of the day »[125].

Si les travaillistes réitérèrent encore leur soutien au *Home Rule* en 1941, 1945 et 1947, les années 1950 sonnèrent le glas de cet engagement et toute référence au *Home Rule* disparut de leurs programmes électoraux. Tom Johnston, secrétaire d'Etat pour l'Ecosse pendant la guerre, alla même jusqu'à prévenir « *that a Scottish parliament might have nothing to administer but an 'emigration system, a glorified Poor Law and a graveyard'* »[126]. En effet, l'Ecosse, comme nous l'avons évoqué plus haut, bénéficia largement des politiques du gouvernement Attlee et des avantages de l'Etat-providence. Des mesures de *Home Rule* apparaissaient alors déraisonnables car elles remettaient en question les bénéfices obtenus. L'Ecosse travailliste s'accommoda donc fort bien des politiques de déconcentration et de régionalisation privilégiées par le gouvernement travailliste telles que la mise en place du *Highlands and Islands Development Board* de 1964, par exemple.

En outre, pour Leruez et Morère, le parti travailliste écossais, très traditionaliste et ouvriériste, illustrait de façon remarquable l'idéologie du *labourism*, centrée autour d'une « *éthique d'égalité et d'austérité dans la vie publique et dans les mœurs privées* »[127]. Cela explique qu'il ait été très attaché à l'Etat-providence et à sa garantie d'un système de santé publique accessible à tous, de logements sociaux et d'un enseignement public gratuit

[125] ***Finlay, op. cit. p. 19 « De toute façon, rares étaient ceux qui pensaient que l'autonomie était une question politique jouissant d'un fort soutien populaire. Il y eut de moins en moins de gens aux rallyes politiques de la SHRA après 1925 puisque la population se sentait plus concernée par des questions politiques économiques et sociales »***

[126] **Bogdanor ,** ***Devolution in the United Kingdom*** , *op. cit.* p. 138 « qu'un parlement écossais n'aurait probablement rien d'autre à administrer qu'un 'système d'émigration, un système social glorifié et un cimetière' »

[127] **Leruez & Morère ,** *op. cit.* p. 86

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

par exemple, et, par conséquent, à l'idée d'un Etat central fort et interventionniste, à la planification et à la redistribution économique.

« Thus, the traditional unionism of the Conservatives which attacked Home Rule as a threat to national unity came to be complemented by a unionism of the Left which stressed that only a strong government in London could secure equity of treatment between the different parts of the UK »[128].

La politique des travaillistes signifiait pour beaucoup qu'en intégrant l'Ecosse politiquement et économiquement plus strictement encore au Royaume-Uni, « *it perhaps meant that Scotland was coming to lose something of herself* »[129]. C'est dans cette optique que John MacCormick, leader du NPS, lança en 1949 un *Scottish Covenant* en faveur de la création d'un parlement écossais rassemblant plus de deux millions de signatures.

Ce n'est donc qu'à la fin des années 1960 que le parti dut revoir sa position sur l'Ecosse, lorsque les premiers succès électoraux du SNP tirèrent la sonnette d'alarme. Au pays de Galles, en revanche, le débat sur la dévolution commença plus tôt et le *Welsh Council of Labour* s'engagea à créer une assemblée en 1965. En fait, comme le note Bogdanor[130], le parti travailliste a dominé la politique galloise pendant si longtemps que le débat sur la dévolution au pays de Galles est devenu un débat véritablement interne au parti travailliste. Bien que le parti se soit engagé en faveur d'une assemblée, il y eut un vif débat à ce sujet lors de la seconde moitié des années 1960. Le projet se heurta de façon croissante aux réticences de députés gallois dissidents, notamment ceux du sud-est du pays.

La réponse initiale qu'avait reçue le projet était plus enthousiaste que celle qu'enregistra l'Ecosse quelques années plus tard puisque les Gallois souhaitaient une démocratisation du système de nomination d'organisations gouvernementales *ad hoc*, telles que le *Welsh Hospital Board*, au pays de Galles. En effet, elles n'étaient pas directement élues et permettaient, par conséquent, à des conservateurs de diriger des secteurs importants sans qu'ils n'aient de majorité élue au pays de Galles. La dévolution fut donc d'abord présentée au pays de Galles comme une réforme des collectivités locales par le comité exécutif du *Welsh Council of Labour*, et par un groupe de travail inter-départemental nommé par le *Welsh Office* pour conseiller le secrétaire d'Etat pour le pays de Galles sur la réforme de ces collectivités locales. Dès lors, l'idée d'une assemblée galloise fut présentée avant que le parti nationaliste gallois, *Plaid Cymru*, n'apparaisse comme une menace aux travaillistes.

Toutefois, dès que le projet fut présenté au Cabinet ministériel, il se heurta à l'opposition véhémente du secrétaire d'Etat pour l'Ecosse, William Ross, qui craignait qu'une telle mesure ne rende impossible une résistance aux pressions autonomistes écossaises. James Callaghan, *Home Secretary* et député de Cardiff, s'y opposa également car il craignait quant à lui que l'assemblée ne devienne un forum pour les nationalistes de *Plaid Cymru*. Le projet fut donc considérablement allégé et le nouveau *Welsh Council* qui en résulta ne devint qu'un simple institut de conseil et de promotion à valeur nominale. Le *Western Mail* du 19 janvier 1968 remarqua donc avec humour que le secrétaire d'Etat pour le pays de Galles, Cledwyn Hughes, « *'had been placed in charge of a government department which though set up to*

128 ***Bogdanor , Devolution in the United Kingdom , op. cit. p. 140 « Ainsi, l'unionisme traditionnel des conservateurs, dénonçant le Home Rule comme une menace à l'intégrité nationale, vint à être complété par un unionisme de gauche soulignant que seul un puissant gouvernement central à Londres pouvait assurer l'égalité des chances entre les différentes parties du Royaume-Uni »***

129 *Ibid.* p. 139 « Cela signifiait que l'Ecosse perdait un peu d'elle-même »

130 *Ibid.* p. 162

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

deal with Wales' unique problems is forbidden to propose uniquely Welsh solutions, because of the repercussions in England and in Scotland' » [131].

Enfin, les dissidences travaillistes galloises croissantes avaient contribué à l'allègement significatif du projet car la montée du nationalisme gallois à la fin des années 1960 avait provoqué une plus grande crainte de la dévolution chez les travaillistes. Les députés gallois étaient certes prêts à voter pour une réforme des collectivités locales mais l'étaient moins lorsqu'il s'agissait de soutenir un projet qui leur apparaissait comme une concession au séparatisme. Paradoxalement, la montée du nationalisme au pays de Galles eut donc l'effet inverse de celui que provoquèrent les victoires électorales du SNP en Ecosse.

Nous verrons pourtant que l'expérience des référendums de 1979 eut un impact important sur le nationalisme des deux nations et bouleversera le paysage politique britannique. Les hésitations des travaillistes au regard de la dévolution se traduiront par un échec cinglant aux référendums de 1979 et mèneront à une réflexion de fond sur la position constitutionnelle des nations britanniques, notamment en Ecosse où une Convention constitutionnelle verra le jour. Cette réflexion, également amenée par les bouleversements introduits par l'élection des conservateurs au pouvoir, déterminera, en tandem avec les rapports de force des divers partis politiques britanniques, la forme que prendra la modification du paysage constitutionnel britannique. Il apparaît donc essentiel ici d'étudier les évènements menant à l'échec des projets de dévolution en 1979 ainsi que leur impact sur la politique britannique jusqu'en 1997.

Chapitre III Premiers pas vers la dévolution

I – La route de la dévolution : un pas en avant, deux pas en arrière

1 – Le rapport Kilbrandon

Une majorité de travaillistes écossais rejetèrent initialement la dévolution, craignant à la fois qu'elle ne menace la position du secrétaire d'Etat pour l'Ecosse et la surreprésentation écossaise à Westminster, mais aussi qu'elle ne réduise, par voie de conséquence, les subventions accordées à l'Ecosse. Soucieux de calmer les esprits et de gagner du temps face aux victoires électorales nationalistes, Harold Wilson décida la nomination d'une commission royale sur la constitution (*Royal Commission on the Constitution*) en 1968, dite commission Crowther puis commission Kilbrandon après le décès de Lord Crowther en 1970. La même année, la conférence du parti travailliste écossais rejetait la dévolution par une vaste majorité et le secrétaire du parti assurait aux membres de la commission : « *there is no such thing as a separate political will for Scotland* »[132].

La commission ne rendit son rapport qu'en octobre 1973, avec deux ans de retard. Un retard qui, du reste, excusait l'inertie des gouvernements successifs de façon très pratique. Ce retard était dû à plusieurs facteurs : tout d'abord, la commission n'avait pu commencer ses recherches qu'au printemps 1969 et, ensuite, le président de la commission, Lord

[131] *Ibid.* p. 141 « reçut la charge d'un département de gouvernement qui, malgré ses fonctions initiales de recherche de solutions pour des problèmes uniquement gallois, se vit interdire de proposer des solutions uniquement galloises en raison des répercusions que celles-ci pourraient avoir en Angleterre et en Ecosse »

[132] *Ibid.* « il n'existe aucune volonté politique distincte en Ecosse »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Crowther, décéda au milieu de son mandat et dut être remplacé par Lord Kilbrandon. Cette interruption empêcha donc temporairement les progrès de la commission, déjà ralentis par l'ampleur importante du travail de documentation et de recherche qu'elle avait choisi d'effectuer. De plus, l'échec des nationalistes aux élections législatives de 1970 rassura le gouvernement Heath qui n'eut plus à hâter les travaux. Bien au contraire, l'existence de la commission permettait au gouvernement de faire patienter les partisans des réformes constitutionnelles tout en laissant le premier libre de s'occuper de ses propres priorités. L'indifférence que le projet suscitait par ailleurs chez les gouvernements successifs de l'époque n'était que trop visible par leur refus de rattacher les commissions Redcliffe-Maud (effectuant des recherches sur le gouvernement local en Angleterre et au pays de Galles) et Wheatley (effectuant les mêmes recherches, mais en Ecosse) à la commission Kilbrandon.

« Certes, ce n'était pas la première fois qu'un gouvernement britannique travaillait avec cette absence de logique, mais imaginer qu'on put séparer deux réformes qui, l'une et l'autre, touchaient aux rapports central-local et centre-périphérie tenait de la gageure pour ne pas dire du sabotage délibéré »[133].

Toutefois, loin de dissiper ce trouble, le rapport final de la commission Kilbrandon sema davantage de confusion dans les esprits au sujet des réformes constitutionnelles. En effet, le rapport n'était signé que par onze membres sur treize, et trois d'entre eux avaient émis de nombreuses réserves. Les deux derniers membres (Lord Crowther-Hunt et le Professeur Alan Peacock) avaient, quant à eux, rédigé un rapport minoritaire (*Memorandum of Dissent*) dont la caractéristique principale était sa différenciation entre réformes constitutionnelles et dévolution. Selon ces deux signataires, le but de la commission était non pas d'enquêter sur la décentralisation des pouvoirs du Parlement vers de nouvelles institutions régionales, comme l'exprimaient les signataires du rapport Kilbrandon, mais d'examiner tous les aspects de l'organe législatif et gouvernemental britannique, la monarchie mise à part. Par conséquent, son rapport recommandait à la fois la dévolution en Grande-Bretagne et des réformes constitutionnelles, telles que la réforme du Parlement britannique en général et des structures des partis politiques.

On distinguait en fait trois points de vue différents parmi les membres de la commission Kilbrandon. Le premier était exposé par un groupe comprenant, significativement, un seul membre anglais ; tous les autres membres étaient non-anglais, comme le président, Lord Kilbrandon, juge écossais. Ce groupe était en faveur d'un traitement différentiel des questions galloises et écossaises, car il s'agissait là de nations et non de régions. Il favorisait ainsi une dévolution législative mais soulignait l'inutilité d'assemblées régionales en Angleterre.

En revanche, un second groupe déclarait que les demandes de réformes constitutionnelles et le climat d'insatisfaction envers le gouvernement central existaient dans toutes les régions de Grande-Bretagne. Selon ses membres, s'il était plus difficile de le remarquer en Angleterre, c'était tout simplement en raison de l'absence de partis nationalistes. Ce point de vue était par ailleurs partagé par les deux signataires du rapport minoritaire, Lord Crowther-Hunt et le Professeur Peacock, le premier originaire du nord de l'Angleterre et le second du sud-ouest. Ils soutenaient, en effet, le concept de l'égalité des droits en Grande-Bretagne, selon lequel les revendications nationales de l'Ecosse et du pays de Galles ne les autorisaient pas à jouir du privilège de pouvoir mieux participer à la politique de leur pays et d'être mieux gouvernés que d'autres parties de la Grande-Bretagne. Une idée reprise dans le second groupe par Sir James Steel, originaire du nord-est, et Lord Foot, originaire du sud-ouest de l'Angleterre. Les avocats de ce point de vue avaient

[133] ***Jacques Leruez , L'Ecosse, Une Nation Sans Etat , Presses Universitaires de Lille, 1983, p. 184***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

des attaches régionales importantes et aucun d'entre eux ne venaient de Londres ou de la région sud-est de l'Angleterre. Leur souci d'égalité et leurs préoccupations régionales les poussèrent dès lors à défendre l'idée d'une dévolution exécutive modérée dans l'ensemble des régions britanniques.

Enfin, le troisième groupe, composé de trois membres seulement, se déclarait majoritairement opposé à la dévolution, excepté peut-être dans le cas de l'Ecosse puisque cette dernière était véritablement au cœur du problème. Ils exprimaient tout de même leur préférence pour des réponses graduelles et ajustées à des demandes spécifiques. En fin de compte, les membres de la commission Kilbrandon, outre leur rejet commun du séparatisme et du fédéralisme, ne tombèrent d'accord que sur la mise en place d'une assemblée législative écossaise élue au suffrage direct et dont le système électoral serait celui d'une représentation proportionnelle (avec scrutin uninominal préférentiel avec report de voix - *STV*). L'impact du rapport fut dès lors mineur dans une Chambre des Communes submergée par les problèmes d'approvisionnement énergétique dus à la quatrième guerre israélo-arabe et par un deuxième affrontement entre le gouvernement Heath et les mineurs.

Toutefois, la dévolution fut rapidement exhumée lorsque les élections de février attribuèrent sept sièges à Westminster aux nationalistes. Le nouveau gouvernement travailliste Wilson avait perdu deux de ses sièges au SNP et il se vit obligé de réagir. Le 12 mars 1974, le nouveau Cabinet ministériel déclara qu'il soumettrait rapidement des propositions à la suite des conclusions du rapport Kilbrandon. En effet, le temps lui était compté car de nouvelles élections se profilaient et un document consultatif fut bientôt publié (*Devolution within the UK : Some Alternatives for Discussion*).

Face aux réticences du parti travailliste écossais, un congrès extraordinaire fut organisé à Glasgow en août 1974 pour le convaincre de consentir à la dévolution. Une fois ce consentement obtenu, les travaillistes se hâtèrent de publier un premier livre blanc (*Democracy and Devolution : Proposals for Scotland and Wales*, paru la veille de l'annonce des élections d'octobre) s'engageant à la mise en place d'assemblées directement élues en Ecosse et au pays de Galles, comprenant des pouvoirs législatifs dans le cas de la première et des pouvoirs exécutifs seulement dans le cas de la seconde. Ces assemblées devaient être financées par une subvention gouvernementale annuelle (*block grant*) et leur existence ne devait en aucun cas avoir pour conséquence la réduction de la représentation de l'Ecosse et du pays de Galles à Westminster. Le nombre de députés envoyés devait rester le même. De plus, les secrétaires d'Etat de ces nations devaient continuer à participer au Cabinet ministériel.

Ce premier livre blanc fut néanmoins produit avec une telle hâte qu'il y a lieu de se demander s'il pouvait véritablement refléter l'opinion de la majorité des travaillistes ou encore de la commission Kilbrandon, dont les membres avaient souligné l'aspect délicat et controversé des questions constitutionnelles. Bien que Lord Crowther-Hunt (l'un des deux auteurs du rapport minoritaire) ait été chargé de diriger la réforme, le gouvernement semblait paradoxalement délaisser l'idée d'assemblées régionales en Angleterre pour privilégier l'Ecosse et le pays de Galles. De plus, comme le note Bogdanor, la rapidité d'élaboration du livre blanc à l'approche des élections firent de ce projet davantage le produit du gouvernement travailliste que celui du parti travailliste que l'on consulta assez peu en fin de compte.

« It was believed that many senior cabinet ministers, especially those connected with economic affairs, were sceptical as to whether devolution could be reconciled with the efficient management of the economy; and there were

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

thought to be some doubt amongst civil servants as to whether the Government's decisions of principle added up to a viable package at all »[134].

Ce manque d'enthousiasme ou de conviction augurait déjà un débat parlementaire houleux. Malheureusement, le climat d'urgence dans lequel fut produit le premier livre blanc ne permit pas de mesurer l'étendue du soutien dont bénéficiait réellement la dévolution et, par conséquent, d'examiner les réserves émises par les travaillistes afin d'élaborer un projet plus solide. La dévolution proposée apparaissait donc plus comme une manœuvre politique que comme un projet mûrement réfléchi. A partir de là, il serait difficile à ses concepteurs de contrer les critiques de ses opposants. Il restait à convaincre le parti travailliste dans son ensemble ainsi que les électeurs.

2 – Le débat parlementaire

Si le livre blanc présenté en septembre 1974 délimitait un certain nombre de principes, il n'en restait pas moins vague quant aux modalités de mise en place du projet. Un second livre blanc (*Our Changing Democracy : Devolution to Scotland and Wales*), plus détaillé celui-ci, fut donc publié en novembre 1975. Toutefois, le nouveau livre blanc présentait un projet de dévolution très « *minimaliste* »[135] comportant la création d'assemblées à pouvoirs très limités. En effet, le gouvernement ne proposait de décentraliser ni les affaires industrielles et financières, ni les questions énergétiques ou agricoles. De plus, il rejetait l'idée d'allouer aux assemblées de quelconques pouvoirs financiers. A défaut d'octroyer des pouvoirs importants aux assemblées, le livre blanc proposait, de façon surprenante, un rôle accru au secrétaire d'Etat pour l'Ecosse :

« he would not only enjoy the constitutional functions of a monarch or Governor General in appointing the Chief Executive and the Cabinet of the Scottish administration and in formally ratifying Scottish legislation ; but he would, in addition, retain powerful political functions, through his substantial powers in the non-devolved areas of Scottish government and his right to veto Scottish legislation (even though intra vires) not only on the grounds of extra vires, but also if a Bill was 'unacceptable on policy grounds' »[136].

En somme, ce projet ne présentait pas de réelle décentralisation des pouvoirs, surtout au niveau économique, et le gouvernement central, et notamment le secrétaire d'Etat pour l'Ecosse, jouissaient d'un trop important pouvoir de tutelle sur l'assemblée. Sans surprise, ce second livre blanc s'attira les foudres du SNP qui ne fut pas le seul, néanmoins, à vivement critiquer le projet car l'insatisfaction était générale. Le parti travailliste dut faire face à une crise politique interne lorsqu'un de ses membres, Jim Sillars, dénonça la trop

134 ***Vernon Bogdanor , Devolution , Oxford University Press, 1979, p. 153 « L'on disait que de nombreux ministres du Cabinet, surtout ceux reliés aux affaires économiques, étaient sceptiques quant aux possibilités de concilier la dévolution et la gestion de l'économie, et il subsistait des doutes parmi les fonctionnaires quant à savoir si les décisions du gouvernement représentaient un projet tout simplement viable »***

135 *Ibid.*

136 ***Ibid. « Il jouirait non seulement des fonctions constitutionnelles d'un monarque ou d'un Gouverneur Général en nommant le chef de l'exécutif et le Cabinet administratif écossais, et en ratifiant formellement la législation écossaise, mais il détiendrait de plus des fonctions politiques importantes grâce à ses pouvoirs en matières réservées et son droit de véto sur la législation (même intra vires) non seulement sur des bases ultra vires mais aussi si le projet de loi est 'inacceptable en termes politiques' »***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

grande modestie du projet de dévolution proposé par le gouvernement Wilson et provoqua la scission du parti en créant son éphémère *Scottish Labour Party*. Toutefois, malgré l'attention médiatique généreuse dont il profita, le SLP n'eut pas le succès escompté par son fondateur et il s'essouffla peu après le référendum de 1979. Jim Sillars rejoignit donc le SNP avant de prendre une belle revanche électorale aux élections partielles de Govan en 1988.

En réponse aux vives protestations que le second livre blanc avait engendrées, le gouvernement se vit obligé de faire quelques concessions, comme la limitation du droit de veto du secrétaire d'Etat ou le transfert du contrôle de la *Scottish Development Agency* (SDA) et de la *Welsh Development Agency* (WDA) aux nouvelles assemblées. Le *Scotland and Wales Bill* fut enfin voté par 292 voix contre 247 en seconde lecture, le 13 décembre 1976, avec une petite majorité de quarante-cinq voix seulement. Cela n'augurait rien de bon puisque, parmi les travaillistes, dix d'entre eux avaient voté contre et trente s'étaient abstenus. En fait, le projet avait pu passer grâce aux votes de treize libéraux, quatorze nationalistes et cinq conservateurs, et l'abstention de vingt-huit conservateurs, dont Edward Heath. Or, le gouvernement devait obtenir une majorité s'il voulait faire passer son projet de loi en motion de guillotine. Malheureusement, il était difficile d'ignorer que, lors de l'examen détaillé du projet en commission, les conservateurs abstentionnistes ayant exprimé leur opinion personnelle à la seconde lecture rejoindraient sagement les rangs de leur parti tandis que les dissidents travaillistes demeureraient difficiles à convaincre. La motion de guillotine fut en effet rejetée par 312 voix contre 283 en février 1977.

Les nombreux refus ou abstentions des libéraux, en particulier, reflétaient plus leur désaccord avec la qualité du projet proposé qu'avec le principe même de dévolution. Les libéraux avaient déjà réclamé le transfert de certains pouvoirs fiscaux vers les assemblées ainsi que l'adoption d'un scrutin de représentation proportionnelle. Par conséquent, avec l'accord d'un pacte « lib-lab » en mars 1977, permettant de garder le gouvernement Callaghan à flot sans majorité parlementaire pendant deux ans supplémentaires, les libéraux réitérèrent leurs demandes mais celles-ci ne furent pas mieux entendues. Les travaillistes répondirent par la division symbolique du projet en deux textes : le *Scotland Bill* et le *Wales Bill*. Les dissidents travaillistes se virent, quant à eux, récompensés par la concession de référendums. L'on put croire que ce stratagème avait fonctionné car, le 22 février 1978, les projets furent votés en troisième lecture par 292 voix contre 257. Toutefois, il faut reconnaître que les dissidents travaillistes avaient cette fois été moins influencés par l'introduction de référendums ou par une conversion au principe de la dévolution que par crainte que le parti travailliste ne perde son mandat.

« But if Labour back-benchers found themselves in an unenviable position, the bulk of the Conservative Party were also guilty of insincerity. For Labour MPs opposed to devolution were willing to speak against it, and campaign against it in the Commons : while the Conservatives, who were against devolution, were willing to speak and vote against the Bills, but not admit that they were, in reality, opposed to any serious measure of devolution »[137].

Le chemin menant au vote du projet n'avait, certes, pas été facile, mais celui menant aux référendums et à leur application fut, quant à lui, pavé d'embûches difficilement

[137] ***Ibid. p. 160 « Mais si les députés travaillistes se retrouvaient dans une position délicate, la majorité des conservateurs était aussi coupable de mauvaise foi. Car des députés travaillistes opposés à la dévolution étaient prêts à s'en défendre et en faire campagne lors d'un référendum, mais ils n'étaient pas prêts à voter contre la dévolution à la Chambre des Communes tandis que les conservateurs, qui étaient opposés à la dévolution, étaient prêts à s'en défendre et à voter contre les projets de loi, mais pas à admettre qu'il étaient, en réalité, opposés à toute mesure sérieuse de dévolution ».***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

contournables. En effet, avant les référendums prévus le 1er mars 1979, le gouvernement dut accepter une série de conditions que s'acharnait à poser un petit groupe de travaillistes anti-dévolutionnistes, profitant de la complicité des conservateurs. Tout d'abord, George Cunningham, un député travailliste du Grand-Londres d'origine écossaise, réussit à faire accepter la condition que le *Scotland Act* ne puisse être définitivement approuvé que si quarante pour cent minimum des électeurs inscrits votaient « oui » au référendum. De plus, le référendum devrait être reporté de trois mois après l'élection générale si celle-ci devait avoir lieu avant le référendum. Les mêmes conditions furent imposées au *Wales Bill*. Les anti-dévolutionnistes craignaient que les élections et les référendums ne se fassent le même jour, profitant ainsi d'un plus fort taux de participation, et que les résultats ne s'influencent l'un l'autre. Enfin, Tam Dalyell souleva également une question qui bloqua pendant un temps le passage du projet à la Chambre des Lords. La « *West Lothian Question* » (appelée ainsi car Tam Dalyell était député du West Lothian) soulevait l'épineuse question de la représentation des députés écossais et gallois à Westminster et leur droit de continuer à participer aux votes des questions anglaises. La question même à laquelle le projet de *Home Rule* de Gladstone s'était fatalement heurté moins d'un siècle auparavant. Pour répondre à cela, les Lords votèrent une loi spécifiant que si une loi quelconque avait été votée grâce aux voix de députés écossais, le gouvernement pouvait demander un second scrutin sous quinze jours.

« C'était introduire subrepticement un élément de fédéralisme que le gouvernement voulait cependant éviter à tout prix, de peur de voir diminuer ultérieurement la représentation écossaise à Westminster »[138].

Néanmoins, ces conditions n'affectèrent pas le fondement des propositions dévolutionnistes dont l'enjeu restait conséquent. Les *Scotland and Wales Acts* reçurent le sceau royal le 31 juillet 1978, quatre ans après l'introduction du premier livre blanc et de nombreuses heures d'un débat houleux.

II – Les *Scotland and Wales Acts* : un projet brouillon?

Malgré la hâte avec laquelle avait été conçu le projet de dévolution du gouvernement travailliste, ses concepteurs suivirent certains principes généraux qu'ils exposèrent à l'origine dans une première clause, plus tard éliminée, des *Scotland and Wales Bills.* Celle-ci indiquait tout d'abord le rejet fondamental du séparatisme et du fédéralisme, reflétant ainsi la volonté du gouvernement de préserver l'Union et la souveraineté parlementaire de Westminster intactes. Ce dernier point était, par ailleurs, central à l'argument, très contesté par de nombreux députés, selon laquelle la dévolution visait uniquement l'Ecosse et le pays de Galles et non l'Angleterre ou le Royaume-Uni en général. Le gouvernement avait pris soin d'imposer certaines restrictions. La première de ces restrictions correspondait à l'affirmation de la souveraineté parlementaire de Westminster, la seconde consistait en une série de provisions empêchant les assemblées de prendre des décisions en matières réservées, enfin, la troisième répondait au refus d'accorder des pouvoirs fiscaux aux assemblées ou d'attribuer à l'Ecosse la gestion des revenus pétroliers en mer du Nord.

En fin de compte, le *Scotland Act* proposait la création d'une assemblée élue au suffrage direct avec un scrutin uninominal à un tour et à majorité simple. Cette assemblée était composée de cent quarante-cinq à cent cinquante membres et était dotée d'un exécutif dirigé par un *First Secretary*. Des élections devaient être tenues tous les quatre ans et, contrairement à la tradition britannique, l'exécutif ne disposait pas du pouvoir de dissolution.

138 ***Leruez , L'Ecosse, Une Nation Sans Etat, op. cit. p. 193***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Seul le secrétaire d'Etat pouvait dissoudre l'assemblée à la demande d'au moins deux tiers de ses membres. En fait, le *Scotland Act* prévoyait la mise en place d'un organe exécutif semblable au Cabinet ministériel britannique. Il prévoyait la nomination d'un Premier secrétaire et de secrétaires de l'exécutif écossais, tous membres de l'assemblée mais dont le nombre et les fonctions étaient laissées au libre-arbitre du chef de l'exécutif et du secrétaire d'Etat. Cet exécutif, chargé de la mise en oeuvre des nouvelles institutions, devait avoir une compétence administrative plus vaste que celle de l'assemblée et devait s'occuper de certaines tâches communes avec Westminster.

Le poste de secrétaire d'Etat pour l'Ecosse était devenu problématique car ce dernier se retrouvait désormais doté d'une double fonction. Il représentait en premier lieu la Couronne mais il était également chargé de nommer les membres de l'exécutif écossais et de fixer les dates des élections de l'assemblée après sa dissolution. D'autre part, il servait de lien entre Londres et les nouvelles institutions écossaises car il était à la fois membre du Parlement et du gouvernement britannique, membre du Cabinet ministériel et chef du *Scottish Office* et de l'assemblée. Il devait de plus contrôler scrupuleusement toute nouvelle législation émise par l'assemblée en tenant compte des limites des pouvoirs transférés, de la législation britannique et de la politique étrangère du gouvernement britannique. De même, il disposait d'un droit de regard sur le travail de l'exécutif écossais et pouvait, par conséquent, soit empêcher la mise en œuvre d'une décision de l'exécutif, soit annuler, par exemple, les décisions prises par les secrétaires de l'exécutif écossais concernant le règlement interne de l'assemblée.

Toutefois, de nombreux députés, notamment les nationalistes, étaient d'avis que cette prépondérance du rôle de secrétaire d'Etat n'était pas sans dangers. Aucun dispositif n'était prévu pour contrecarrer les décisions du secrétaire d'Etat pour l'Ecosse. Cette lacune ne pouvait être qu'une source d'inévitables conflits : soit des conflits constitutionnels entre l'exécutif écossais et le gouvernement de Londres à propos des trop nombreuses zones d'ombre du *Scotland Act*, soit des tensions permanentes dues à la possibilité que le secrétaire d'Etat n'intervienne à tout bout de champ dans les décisions de l'exécutif. En somme, son rôle présentait le risque majeur de paralyser l'exécutif écossais. Il faudrait en outre compter avec une source de tensions supplémentaires lors de gouvernements conservateurs : le secrétaire d'Etat étant sans doute conservateur et l'assemblée certainement dominée par les travaillistes.

En 1979, Bogdanor prévoyait le scénario suivant :

« The proposed division of powers in Scotland is unlikely, therefore, to be a stable or permanent one. For either the Assembly will successfully demand the powers, especially the economic powers, at present with the Secretary of State, or alternatively these powers will gravitate back to London. In either event, the post of Secretary of State for Scotland will lose its importance »[139].

Or, si l'on suit cette logique, il n'est pas surprenant que de nombreux travaillistes écossais aient d'abord refusé la dévolution, puis le transfert de pouvoirs économiques vers l'assemblée, convaincus que l'Ecosse obtiendrait davantage par sa représentation au sein du Cabinet ministériel que dotée de sa propre assemblée.

[139] Bogdanor , Devolution , op. cit. p. 173 « L'attribution de pouvoirs proposée en Ecosse a donc peu de chances de devenir permanente. Soit l'assemblée obtiendra plus de pouvoirs, surtout les pouvoirs économiques qui sont à present la chasse-gardée du secrétaire d'Etat, soit ces pouvoirs graviteront petit à petit vers Londres. Dans tous les cas, le poste de Secrétaire d'Etat pour l'Ecosse perdra de son importance ».

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

La répartition des pouvoirs proposée n'était pas non plus exempte de contradictions. L'exécutif écossais jouissait clairement de plus de responsabilités que le corps législatif. Quant aux responsabilités du *Scottish Office*, elles étaient plus importantes encore que celles exercées par l'assemblée. Ce fut donc une source de confusion chez la population écossaise, craignant une dilution des pouvoirs et une prolifération bureaucratique. La répartition des pouvoirs proposée par le *Scotland Act* se répartissait en quatre zones assez floues aux frontières mal définies. Tout d'abord les domaines considérés comme britanniques, tels que les affaires étrangères, la défense, les finances, le commerce extérieur et la politique économique globale, demeuraient réservés au gouvernement central de Londres. Ensuite, une série de pouvoirs comprenant, par exemple, la politique de développement industriel, la politique agricole, la police et l'électricité se trouvaient également réservés mais, cette fois, au *Scottish Office*. Tout en reconnaissant qu'il s'agissait là de questions écossaises, le gouvernement de Londres souhaitait conserver un droit de regard afin de préserver une unicité avec le reste de la Grande-Bretagne. Puis, une troisième catégorie partageait certains pouvoirs entre Westminster et l'exécutif écossais, sans que l'assemblée ne puisse intervenir. Il s'agissait d'un certain nombre de lois sur l'environnement, l'énergie (certaines clauses du « *Gas Act* » de 1975, par exemple), ou même la mise en pratique de l' « *Abortion Act* » de 1967 et le contrôle de la SDA. Enfin, l'assemblée et l'exécutif écossais étaient les réceptacles de toute une série de pouvoirs transférés. Ceux-ci comprenaient la santé (exceptés les services de contrôle de l'hygiène alimentaire et des médicaments, et l'enseignement médical), l'assistance sociale (exceptée la sécurité sociale), le logement, les transports (exceptés les chemins de fer et les réseaux maritimes et routiers nationaux), l'éducation et les beaux-arts (exceptées les universités et les aides à la culture), les collectivités locales, l'environnement (exceptée la pollution automobile, maritime et aérienne) et les domaines du droit et de la justice (hormis les plaintes déposées contre la police, les affaires de sécurité du territoire et d'administration de la justice). Enfin, certains pouvoirs relatifs aux domaines de la pêche et de l'agriculture étaient également transférés au corps législatif, mais il demeurait de nombreuses exceptions dont Londres avait voulu garder le contrôle car elles faisaient partie d'une politique économique globale et des négociations menées avec la CEE. De même, le pouvoir central s'était réservé les domaines des industries britanniques nationalisées (comme l'énergie ou les transports ferroviaires), la sécurité sociale et, surtout, toutes les questions de fiscalité.

D'autre part, si l'assemblée écossaise était chargée de la SDA et du *Highland and Islands Development Board*, ce n'était que de façon très limitée puisque les questions industrielles demeuraient la chasse gardée de Westminster. Précisons que les difficultés créées par l'interdiction de s'occuper de questions industrielles dans la gestion d'organismes à fonction de développement économique et industriel illustrent parfaitement les conséquences handicapantes, voire paralysantes, des multiples contradictions jalonnant les *Scotland and Wales Acts* de 1978. Or, le système d'énumération des pouvoirs transférés est pour beaucoup dans l'incohérence de ces deux textes de loi.

Le gouvernement avait préféré énumérer les pouvoirs transférés aux assemblées écossaise et galloise plutôt que d'opter pour une liste de pouvoirs retenus par Westminster comme dans le cas du *Government of Ireland Act* de 1920 établissant un Parlement nord-irlandais. Ce dernier était en effet l'unique précédent britannique en matière de dévolution. L'étendue de la dévolution alors octroyée avait été généreuse puisque, hormis les matières réservées et énumérées, le Parlement de Belfast avait carte blanche. Il bénéficiait en outre du pouvoir de lever l'impôt dans certaines limites tout en continuant de recevoir une subvention globale du gouvernement britannique. Son exécutif était dirigé, significativement, par un Premier ministre et son organisation était bicamérale

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

(une Chambre des Communes élue et un Sénat nommé). Rappelons enfin que le poste de secrétaire d'Etat avait été supprimé en 1920, et ce jusqu'en 1972 et l'abrogation du Parlement. Par conséquent, il s'était établi un système quasi-fédéral dans un cadre constitutionnel favorisant l'élargissement progressif de l'autonomie. Nous verrons que les travaillistes cherchèrent d'abord à s'éloigner de ce modèle en 1978 pour y revenir en 1997.

En fait, un tel cas de figure fut possible en Irlande du Nord pour la simple raison que la menace de séparatisme était inexistante dans un Parlement nord-irlandais dominé par des unionistes. Certes, il en demeurait dangereux en raison des divisions ethniques et religieuses déchirant le pays et son résultat n'en fut pas moins catastrophique pour le gouvernement britannique.

« Mais, précisément, l'abrogation de 1972 montrait l'utilité et l'efficacité des pouvoirs que Westminster s'était réservés puisqu'ils mettaient un gouvernement central décidé en mesure de reprendre les choses en main quand les circonstances l'exigeaient »[140].

Un point de vue que ne partageaient pas les dirigeants travaillistes de 1975-1978 qui préféraient suivre les recommandations du rapport Kilbrandon. Celui-ci prônait, en effet, l'énumération des pouvoirs transférés, soucieux de plus de « clarté et de précision ». En guise de clarté et de précision, les *Scotland and Wales Acts* de 1978 adoptaient en fait une structure complexe, comportant de nombreuses zones d'ombre. Le projet était difficile à mettre en œuvre et reflétait tout simplement les trop nombreuses contradictions qui s'exprimaient au sein même du parti travailliste. Ce dernier se heurta en effet à des problèmes liés à une conjoncture historique particulière dont n'eurent pas à se soucier les libéraux en 1920.

D'une part, il lui était difficile de transférer les domaines de l'industrie et de l'agriculture puisqu'il s'agissait là de domaines très intégrés à l'échelle britannique et régulés par la Communauté Economique Européenne, tout comme les questions d'énergie dont l'importance s'était considérablement accrue depuis les années 1920. D'autre part, il était également hors de question pour le gouvernement travailliste de démanteler des industries nationalisées. Si, dans le cas du développement imprévu des fonctions gouvernementales dans de nouveaux domaines, tels que l'exploration spatiale ou l'énergie atomique, ou dans le cas de demandes d'harmonisation législative par la CEE, le gouvernement britannique devait reprendre des pouvoirs déjà transférés aux assemblées, il se retrouverait dans une position très délicate et embarrassante de surcroît. C'est pourquoi il existait un réel consensus parmi les travaillistes pour énumérer les pouvoirs transférés et n'octroyer que des pouvoirs importants. La liste des pouvoirs énumérés s'en retrouvait donc grandement réduite. Néanmoins, la législation moderne étant trop complexe pour ce système du « tout ou rien », il en résulta une énumération des pouvoirs transférés et des pouvoirs réservés, précisant souvent la matière réservée mais aussi des questions spécifiques à cette matière, déjà traitées par le gouvernement, et même parfois des listes d'exceptions.

Cette accumulation de détails fut particulièrement longue dans le *Wales Act* car le pays de Galles, contrairement à l'Ecosse, ne possède pas son propre système juridique et légal et a été l'objet de très peu de législation distincte par le passé. Par conséquent, il n'existait pas de précédent législatif pour guider les concepteurs du projet de dévolution de 1978. Le *Wales Act* se démarquait du *Scotland Act* par le fait qu'il présentait une forme de dévolution inédite en Grande-Bretagne. Il proposait l'octroi de fonctions exécutives plutôt que législatives à une assemblée galloise d'environ quatre-vingts membres qui

140 ***Leruez , L'Ecosse, Vieille Nation, Jeune Etat, op. cit. p. 206***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

fonctionnerait, à l'instar des collectivités locales, selon un système de comités sans pouvoir exécutif séparé et sans pouvoir de dissolution de l'assemblée. Ce système de comités devait refléter autant que possible le découpage politique de l'assemblée, élue tous les quatre ans, excepté dans le cas du comité exécutif, composé des dirigeants des autres comités. Le dirigeant du comité exécutif, et donc de l'organe législatif principal, était également le dirigeant de l'assemblée et cette dernière ne pouvait dépenser d'argent sans l'accord préalable de celui-ci et du reste du comité exécutif. En effet, le comité exécutif était chargé de la distribution budgétaire aux différents comités et de la coordination centrale de l'assemblée. Précisons que le budget provenait de la subvention globale (*block grant*) accordée par le gouvernement britannique.

Les fonctions exécutives accordées au pays de Galles étaient dès lors similaires à celles transférées en Ecosse, bien que moindres en l'absence d'un système légal gallois, et le pays de Galles, tout comme l'Ecosse, devait continuer d'envoyer le même nombre de députés à Westminster. De même, le transfert de la *Welsh Development Agency* se retrouvait limité par les provisions relatives à l'industrie. En revanche, deux provisions du *Wales Act* ne trouvaient pas d'équivalent dans le *Scotland Act*. L'assemblée devait dans un premier temps étudier la structure du gouvernement local au pays de Galles et faire son rapport au secrétaire d'Etat. Cependant, tout changement devait être amené par le Parlement de Westminster uniquement, l'assemblée ne jouissant pas de pouvoirs législatifs. L'assemblée pouvait dans un deuxième temps, avec l'accord du secrétaire d'Etat, être chargée d'organismes tels que le *Welsh Tourist Board* ou la *Welsh Health Authority*. Or, cela revenait, malgré une légère réserve, à lui accorder une certaine compétence législative.

En fin de compte, la dévolution conçue en 1978 était le résultat d'un compromis difficile et passablement boiteux entre deux positions contradictoires. Le parti travailliste s'était retrouvé, bien malgré lui, dans une position délicate où il tentait de concilier son unionisme latent avec l'octroi de mesures d'autonomie en Ecosse et au pays de Galles pour apaiser les revendications nationalistes de ces nations tout en prenant bien soin de ne pas permettre à ces mesures de mener à une forme de fédéralisme. Il en ressortit deux textes très complexes, parfois ambigus, incohérents ou contradictoires, alourdis par de longues énumérations de pouvoirs transférés et d'exceptions. Les assemblées ainsi créées auraient certainement souffert d'un manque de flexibilité et les trop nombreuses zones d'ombre des textes auraient sans doute causé d'inévitables affrontements avec le pouvoir central de Westminster. Gageons que ces assemblées se seraient rapidement émancipées si toutefois l'expérience avait été tentée.

III – Campagnes électorales et résultats : les raisons d'un échec

1 – Tomber de rideau pour le Scotland Act 1978

Malgré tous les efforts des partisans de la dévolution en Ecosse et au pays de Galles, les référendums du 1er mars 1979 furent un échec et apparurent alors comme le point final de cette aventure constitutionnelle. Il était en effet surprenant que le résultat écossais, tout particulièrement, ait été négatif après plusieurs années de succès du SNP aux urnes. Après tout, le projet de dévolution n'était-il pas justement une parade à la menace nationaliste ? Ne l'avait-on pas conçu pour satisfaire les revendications nationalistes des Gallois et des Ecossais ? Quelles étaient alors les raisons profondes de ce rejet et que révèle-t-il du nationalisme en Ecosse et au pays de Galles ?

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Certes, les débats animés qui avaient eu lieu lors des passages du projet à la Chambre des Communes annonçaient déjà les difficultés auxquelles devraient faire face les campagnes électorales. Les opinions ne suivaient pas de lignes partisanes *stricto sensu* et les clivages intra-partites, notamment chez les travaillistes, seraient dès lors un obstacle majeur à une campagne électorale du « oui » cohérente. En guise de cohérence, il y eut trois principales organisations du « oui » en Ecosse, principalement en raison de la crainte des travaillistes de s'associer trop étroitement aux nationalistes. Brebis galeuse de cette campagne, le SNP, en tandem avec sa propre campagne, s'orienta donc vers la campagne du *Yes for Scotland*, lancée en janvier 1978 et dirigée par Lord Kilbrandon, qu'il finit par dominer bien qu'il se soit agi à l'origine d'une organisation *ad hoc* multipartisane. Le parti travailliste préféra faire cavalier seul au sein d'une *Labour Movement Yes Campaign*, incluant tout de même la confédération syndicale STUC et le mouvement coopératif.

Bien qu'Helen Liddell, secrétaire générale du parti travailliste écossais de l'époque, ait justifié cette décision en déclarant que le parti travailliste ne souhaitait pas « *se salir les mains en rejoignant une organisation parapluie du 'oui'* »[141], faisant par là référence aux nationalistes, la raison officielle, et plus nuancée, fut publiée dans une circulaire interne au parti travailliste. Celle-ci déclarait, en résumé, que le parti travailliste était l'unique parti à avoir foi en la dévolution *per se* tandis que les autres partis ne soutenaient le projet que parce qu'ils le considéraient comme une étape vers le séparatisme ou le fédéralisme. La dévolution préviendrait le séparatisme, ou son attrait, et le parti travailliste devait être le seul à bénéficier de son succès.

Enfin, la campagne dite *Alliance for an Assembly*, animée par le conservateur Alick Buchanan Smith et le libéral Russell Johnston, fut assez discrète, notamment en raison de la décision des libéraux de laisser le choix à leurs circonscriptions électorales de faire campagne seules ou sous une « organisation parapluie ». La petite campagne pro-dévolutionniste des conservateurs s'occupait principalement de convaincre les conservateurs de voter « oui » malgré l'intervention de Lord Home appelant à voter « non » afin de pouvoir voter plus tard en faveur d'un meilleur projet, proposé cette fois-ci par le prochain gouvernement conservateur [sic].

Au final, la campagne du *Yes for Scotland* demeurait l'organisation la plus importante et elle bénéficiait du soutien de certains acteurs, de figures ecclésiastiques connues, d'auteurs ou encore d'animateurs de télévision. Elle était toutefois dominée par le SNP et le SLP de Jim Sillars et était loin de présenter une image multipartisane. C'est, par ailleurs, en partie pourquoi l'organisation multipartisane rivale, *Alliance for an Assembly*, fut créée. En somme, l'on peut dire que la campagne du « oui » en Ecosse, objet de rivalités et de jalousies partisanes, présentait dès le départ une image fragmentée.

Les opposants de la dévolution étaient, quant à eux, mieux organisés et plus cohérents car, bien qu'ils aient été divisés en deux groupes avec d'une part *Scotland Says No*, campagne soutenue majoritairement par les conservateurs et les milieux d'affaires, et d'autre part par *Labour Vote No*, composé d'un petit groupe travailliste très actif, tous deux s'accordaient à utiliser les mêmes arguments contre la dévolution. De plus, l'appui de figures commerciales et financières, comme les dirigeants de la *Clydesdale Bank* par exemple, donnait l'impression d'un grand consensus dans le milieu écossais des affaires pour s'opposer à la dévolution.

[141] **David Denver, James Mitchell, Charles Pattie & Hugh Bochel,** ***Scotland Decides,*** *The Devolution Issue and the 1997 Referendum*, Frank Cass, 2000, p. 18 « soiling our hands by joining an umbrella Yes group ».

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

En fin de compte, même si les campagnes pro-dévolutionnistes furent très actives en tenant des conférences de presse, en publiant des dépliants, en organisant des réunions publiques ou même en achetant des encarts publicitaires dans la presse, elles ne purent surmonter complètement leurs clivages internes. Il en ressortait une série de déclarations ou de commentaires contradictoires et, en l'absence de publicité télévisée partisane délivrant un message politique clair comme dans le cas des élections législatives, l'effet d'ensemble fut incohérent. En effet, la fragmentation des groupes avait entraîné un handicap supplémentaire lorsqu'il fut décidé qu'une couverture médiatique équilibrée et juste entre les partis politiques ne pourrait être assurée dans un tel cas et que, par conséquent, elle fut supprimée. Il en fut de même des subventions aux groupes de campagne : alors qu'elles avaient été accordées lors du référendum de 1975 sur l'entrée du Royaume-Uni dans la CEE, avec une allocation de £125.000 par groupe, elles furent supprimées en 1979. Par conséquent, la campagne du « oui » (plus encore que la campagne du « non » qui profitait de la générosité des milieux d'affaires) fut handicapée par un manque de moyens et mena une campagne morose, trop discrète et sans éclat.

Trois évènements vinrent de fait miner la campagne pro-dévolutionniste. Tout d'abord, l'Eglise d'Ecosse renonça à demander à ses pasteurs de lire une déclaration en prêche appelant à voter « oui ». Puis, vint la décision de Lord Ross de supprimer la couverture médiatique des campagnes et, enfin, il y eut l'intervention désastreuse du conservateur pro-dévolutionniste, Lord Home. Tout en se déclarant pro-dévolutionniste, Lord Home remit en question l'argument du Premier ministre Callaghan selon lequel le référendum du 1er mars offrait une dernière chance d'obtenir la dévolution en Ecosse. En effet, il prévoyait l'élaboration d'un nouveau projet de dévolution par le prochain gouvernement conservateur qui saurait éviter cinq des défauts principaux du projet présenté par les travaillistes. Dans son intervention, Lord Home défendait d'abord l'idée que l'assemblée écossaise devait pouvoir lever des impôts, puis il soulignait le fait qu'aucune solution n'avait été trouvée à la question du *West Lothian*, avant de juger l'assemblée proposée trop grande et de rappeler que rien ne garantissait légalement qu'un projet de loi était uniquement écossais, en conséquence de quoi une loi votée *ultra vires* pourrait causer beaucoup d'embarras. Enfin, il déplorait le fait qu'il n'y ait pas de système électoral à la proportionnelle pour une telle assemblée. Lord Home assurait que les Ecossais étaient de plus en plus nombreux à préférer « *faire bien les choses même si cela demandait plus de temps* »[142].

Il est difficile de mesurer précisément l'effet de cette intervention, le 14 février 1979, mais les sondages d'intentions de votes effectués à cette période notent une baisse de quatre points entre le 14 et le 20 février, et de neuf points chez les sympathisants conservateurs. Les résultats du sondage suivant soulignent également toute la mesure du succès de la campagne du « non » puisque l'on remarque une baisse de douze points entre début janvier et fin février, avec une baisse importante chez les sympathisants conservateurs. En revanche, les intentions de vote des sympathisants travaillistes et nationalistes ne semblent pas avoir été trop affectées par les campagnes. Environ deux tiers des sympathisants travaillistes se déclaraient partisans du « oui », ainsi que la grande majorité des sympathisants nationalistes.

Tableau 5 - Intentions de vote « oui » au référendum de 1979 par parti

142 ***The Scotsman*** , 15 février 1979, www.thescotsman.co.uk « concerned to get the matter right even if it means more time »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

	Conservateurs	Travaillistes	Nationalistes	Tous
*8-20 janvier	46%	68%	95%	64%
*29 janvier – 6 février	32%	58%	91%	56%
**12-14 février	35%	70%	92%	64%
**20-21 février	24%	69%	94%	60%
*32-25 février	21%	66%	91%	52%

Source: *= System Three Scotland **= MORI dans **Denver** et al, op. cit., p. 24

La campagne du « non » avait axé son travail sur les risques de séparatisme d'abord, et sur les risques financiers et bureaucratiques ensuite, à savoir plus d'impôts et de fonctionnaires, que présentait une assemblée pour l'Ecosse. Or, ses arguments faisaient mouche chez l'électorat écossais pour des raisons majoritairement étrangères au débat sur la dévolution. En effet, le parti conservateur profitait surtout d'un affaiblissement politique des travaillistes, dont la popularité était en forte baisse en raison des nombreux mouvements sociaux qui marquèrent l'« hiver du mécontentement » (« *winter of discontent* ») de 1978-1979. Le gouvernement Callaghan avait en effet obtenu que les hausses salariales ne dépassent pas cinq pour cent alors que le pays souffrait d'une forte inflation. La période avait également vu une hausse subite des impôts locaux, amenée après la réforme des collectivités locales (43,4% en 1977-1978[143]). Les arguments anti-dévolutionnistes relatifs aux coûts d'une assemblée ou aux risques financiers et commerciaux qu'elle présenterait ne manquèrent donc pas de trouver écho auprès d'Ecossais inquiets de ces augmentations. Une inquiétude qu'ils ne tardèrent pas à exprimer par leur vote aux élections législatives.

Les intentions de vote enregistrées par *System Three Scotland* en novembre 1978 et en février 1979 confirment cette tendance puisque l'on y constate une baisse de huit points pour les travaillistes et de trois points pour les nationalistes tandis que les conservateurs enregistraient une hausse spectaculaire de douze points dans les sondages. Les élections législatives du 3 mai 1979 virent donc un certain retour du parti conservateur en Ecosse (redevenu second parti écossais). Toutefois, les conservateurs profitèrent cette fois de l'échec de la dévolution et des défections nationalistes. Le SNP avait perdu treize pour cent des suffrages depuis les élections législatives d'octobre 1974 et neuf sièges dont sept avaient été repris par les conservateurs. Le retour au bipartisme n'était que d'apparence cependant puisque le parti conservateur, désormais détenteur du pouvoir à Londres, n'avait pu entièrement regagner en Ecosse le terrain qu'il avait perdu depuis 1970 ; il demeura largement distancé par le parti travailliste.

Tableau 6 - Tendances électorales 1978-1979

	Conservateurs	Travaillistes	Nationalistes
*Novembre 1978	25%	48%	21%
*Février 1979	37%	40%	18%
**3 mai 1979	31,4%	41,5%	17,3%

Source: *= intentions de vote enregistrées par System Three Scotland **= résultats des élections législatives www.psr.keele.ac.uk

Le résultat du référendum en Ecosse fut, dans l'absolu, un échec relatif : seule une petite minorité (51,6%) avait approuvé par son vote le projet de dévolution des travaillistes contre 48,4% de suffrages défavorables. Toutefois, le taux de participation n'étant que de 63,8%, les suffrages favorables à la dévolution ne représentaient que 32,9% de l'électorat

[143] **Leruez , *L'Ecosse,*** *Vieille Nation, Jeune Etat*, *op. cit.* p. 233

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

écossais, loin des 40% requis par l'amendement Cunningham. En fait, aucune région ne réussit à atteindre le seuil des 40% et cinq des onze régions écossaises votèrent contre le projet (Borders, Dumfries and Galloway, Grampian, Tayside et Orkney and Shetland). L'Ecosse s'était divisée politiquement sur cette question en deux zones distinctes : l'ouest et le centre avaient voté « oui » tandis que le sud et le nord-est avaient voté « non ». Or, mise à part la région « Central », où le parti conservateur dépassait la barre des 20% après les élections du 3 mai 1979, les régions ayant voté majoritairement « oui » étaient largement dominées par le parti travailliste.

Tableau 7 - Résultats du référendum écossais de 1979 par région

Région	Taux de participation	Pourcentage des votes		Pourcentage de l'électorat	
		Oui	Non	Oui	Non
Borders	67,3%	40,3%	59,7%	27%	40,1%
Central	66,7%	54,7%	45,3%	36,4%	30,2%
Fife	66,1%	53,7%	46,3%	35,4%	30,6%
Grampian	57,1%	48,3%	51,6%	27,9%	29,9%
Highland	65,4%	51%	49%	33,3%	33,2%
Lothian	66,6%	50,1%	49,9%	33,4%	33,2%
Strathclyde	63,2%	54%	46%	34,1%	29,1%
Tayside	63,8%	49,5%	50,5%	31,5%	32,2%
Orkney	54,8%	27,9%	72,1%	15,3%	39,4%
Dumfries and Galloway	64,9%	40,3%	59,7%	26,1%	38,7%
Shetland	51%	27%	73%	13,7%	37,1%
Western Isles	50,5%	55,8%	44,2%	28,1%	22,3%
SCOTLAND	63,8%	51,6%	48,4%	32,9%	30,8%

Source: **Denver** et al, op. cit. p. 23

Tandis qu'un sondage *System Three* [144] dévoilait, quelques jours seulement avant le référendum, que 19% des sympathisants conservateurs pensaient voter « oui », tout comme 84% des sympathisants nationalistes, seuls 56% des sympathisants travaillistes s'apprêtaient à faire de même et la majorité des sympathisants libéraux pensaient voter « non ». Le camp conservateur du « non » était donc d'autant plus redoutable qu'il était d'opinion plus homogène, qu'il profitait du soutien de nombreux électeurs potentiels travaillistes et libéraux et qu'il multipliait rapidement le nombre de ses électeurs potentiels, comme le souligne la remontée du parti conservateur dans les sondages à cette époque.

En fin de compte, le problème majeur restait celui de l'abstention. Les partisans du « oui » avaient rapidement tenu à souligner l'importance de la participation électorale lors de leur campagne en déclarant que s'abstenir revenait en fait à voter « non ». Jugeant cette tactique déloyale, de peur qu'une majorité de suffrages pour le « oui » et un nombre important d'abstentions ne justifient pas réellement le rejet du projet, les partisans du « non » s'étaient joints aux pro-dévolutionnistes pour encourager les Ecossais à voter lors du référendum. Le taux d'abstention demeure donc surprenant dans une nation dont les habitants se rendent en général plus nombreux aux urnes que dans le reste de la Grande-Bretagne. Le taux de participation au référendum (63,6%) est seulement légèrement supérieur (+1,9%) à celui enregistré lors du référendum sur l'entrée du Royaume-Uni dans

144 ***The Glasgow Herald*** , 27 février 1979, www.theherald.co.uk

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

la CEE, un sujet qui ne suscita que peu d'intérêt en Ecosse. En outre, le taux de participation aux élections législatives du 3 mai 1979 atteignit 77,1%.

S'agissait-il d'un manque d'expérience des référendums ? Bien que les Ecossais aient été plus habitués à se prononcer sur des personnes que sur des textes, il y a lieu de croire que le problème était moins celui du procédé en lui-même que du choix limité entre un *Scotland Act* très contesté par d'éminentes figures politiques de tous partis et le *statu quo*. Certes, l'on peut sans doute blâmer l'absence de campagne officielle à la télévision ou à la radio, ou le manque d'efforts pour faire du porte à porte et inciter les gens à voter, mais on ne peut pas dire que le sujet n'a pas été couvert par la presse écrite et que l'absence de campagne télévisée n'a pas été compensée par l'organisation de nombreux débats sur *BBC Scotland* ou la chaîne privée régionale. En fait, dans ce contexte, un tel taux d'abstention est plus révélateur d'une certaine apathie ou d'un désintérêt de la population en général sur ce sujet. Le sondage ci-après souligne le manque d'intérêt que suscitait la dévolution en 1979 par comparaison avec d'autres sujets d'actualité. L'année 1979 a vu éclater des confrontations importantes entre le gouvernement et les syndicats sur la question de l'augmentation salariale. Il n'est donc pas surprenant de constater que des sujets tels que la hausse des prix, le chômage, les relations sociales, les impôts, la violence ou l'économie, questions demeurant exclusivement réservées à Westminster dans le cas d'une décentralisation des pouvoirs vers l'Ecosse, aient dépassé en importance la question de la dévolution. Dans ce contexte, la dévolution n'aurait pas eu de réel impact sur les sujets qui préoccupaient particulièrement les Ecossais.

Tableau 8 – Priorités électorales 1979

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Question : « Quels sont, selon vous, les problèmes les plus importants dont le gouvernement devrait s'occuper ? Voyez-vous autre chose ?						
	Mai 74	Mai 75	Oct. 76	Fév. 79	Avr. 79	Nov. 79
Prix/hausse des prix/coût de la vie	71	60	57	40	46	49
Prix produits alimentaires	-	31	32	16	26	26
Situation économique (économie)	16	17	24	13	11	18
Balance des paiements	10	4	4	1	2	2
Logement	29	9	10	10	12	14
Aide aux personnes âgées	31	13	16	17	21	17
Grèves/relations du travail	18	24	12	50	22	21
Salaires	17	18	9	15	11	9
Marché commun	9	10	5	5	6	7
Chômage	14	13	35	32	38	33
Irlande du Nord	10	2	5	2	6	7
Impôts locaux	-	7	5	6	6	6
Santé et bien-être	10	7	8	7	9	11
Impôts nationaux/leur réduction	12	10	13	16	29	10
Immigration/relations raciales	3	1	5	3	4	4
Education	9	5	6	7	8	14
Pollution/environnement	5	2	6	7	8	14
Criminalité/violence	12	9	21	16	25	19
Pauvreté/les pauvres	4	2	3	3	2	4
Bas salaires	7	5	5	10	6	6
Dévolution/décentralisation	**10**	**6**	**7**	**5**	**6**	**3**
Pétrole de la mer du Nord	10	4	2	2	2	3
Défense	-	1	1	1	3	3
Nationalisations	-	4	3	2	3	1
Transports publics	4	3	3	3	4	4
Parasitisme social	13	9	19	12	12	10
Aide extérieure	-	3	5	4	3	2
Autres réponses	5	3	4	10	15	11
Ne savent pas	1	3	4	4	2	7

Source: Opinion Research Centre, **The Scotsman**, 30 novembre 1979 et **Leruez , L'Ecosse,** Une Nation Sans Etat, op. cit. p. 232

Enfin, les bienfaits de la présence du SNP dans le camp des dévolutionnistes ne sont pas évidents : son influence avait été peut-être plus déstabilisatrice que bénéfique. Un sondage ORC pour *The Scotsman*, en février 1979[145], révélait, par ailleurs, que 48% des Ecossais associaient l'idée de la dévolution au SNP, contre 22% aux travaillistes, 9% aux conservateurs et 2% aux libéraux. Par conséquent, le SNP joua un rôle crucial dans le déroulement de la campagne et dans le résultat final du référendum écossais. D'aucuns furent tout de même surpris lorsque le SNP décida de se rallier aux propositions du gouvernement après avoir longuement hésité à rejoindre le camp du « oui » et même attaqué ou remis en cause le projet travailliste dans son ensemble (le SNP s'était soulevé lors de la publication du livre blanc de novembre 1975). Il paraissait d'abord incongru que le parti nationaliste veuille défendre un projet dont il avait auparavant critiqué l'absence de pouvoirs économiques ou fiscaux ou d'un système de vote à la proportionnelle, ainsi que

[145] Opinion Research Centre, ***The Scotsman*** , 14 février 1979, www.thescotsman.co.uk

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

la présence dominatrice du secrétaire d'Etat et le refus d'accorder à l'Ecosse la gestion des revenus pétroliers de la mer du Nord. Les nationalistes étaient conscients du fait que les 30% de suffrages qu'ils avaient obtenus aux élections législatives d'octobre 1974 ne représentaient pas nécessairement un soutien unanime à leur projet séparatiste et que le refus de s'engager dans un projet de dévolution décevrait, voire aliénerait, une partie de leur électorat. D'autre part, ils pouvaient considérer la création d'une assemblée écossaise comme un tremplin possible vers l'indépendance dont ils sauraient tirer parti. La difficulté principale de cette situation résidait dans le choix d'une attitude vis-à-vis du projet travailliste car le SNP pouvait difficilement se prononcer en faveur du projet tout en le critiquant dans le même temps. Préférant jouer le jeu des travaillistes afin d'être sûr que le projet d'assemblée soit adopté lors du référendum, le parti nationaliste se montra plutôt effacé dans la Chambre des Communes. Néanmoins, comme une ultime contradiction, le SNP s'orientait simultanément vers le remplacement du terme « *self-government* », qu'il avait utilisé jusque-là de façon ambiguë et avec succès, par le terme d'indépendance. Ce double-jeu ajoutait non seulement une nouvelle incohérence à un projet déjà très controversé et complexe, mais nourrissait également les arguments des anti-dévolutionnistes sur les conséquences fatales de la dévolution au Royaume-Uni.

En effet, bien que, dans un geste modérateur, le Conseil National du parti nationaliste ait approuvé par une large majorité, au mois de mai 1975, la résolution du Comité Exécutif National selon laquelle le parti accepterait de prendre part à une assemblée nationale écossaise démocratiquement élue, les membres du SNP ne furent pas moins critiques du projet du gouvernement lors de la parution du second livre blanc six mois plus tard. Après les résultats encourageants de l'élection partielle d'East Kilbride, le 4 février 1976, le congrès du parti votait même une résolution réaffirmant sa position indépendantiste puisqu'il spécifiait que la dévolution ne constituait qu'une simple étape vers l'indépendance[146]. Malgré tous les efforts de son président, William Wolfe, pour construire une image modérée du parti nationaliste, le congrès annuel de 1977 indiquait également un durcissement de sa position constitutionnelle sous le slogan « *Independence and nothing less* »[147]. Les divisions entre fondamentalistes et gradualistes s'accentuèrent de plus belle au printemps 1978, après l'adoption, le 28 février, du *Scotland Bill* à la Chambre des Communes : tandis que Gordon Wilson, député de Dundee East avertissait des dangers d'une association trop étroite des nationalistes avec leurs adversaires travaillistes, William Wolfe, au contraire, appelait à une coalition des partis autour des propositions du gouvernement. L'hostilité des nationalistes envers le parti travailliste fut, par ailleurs, visible lors du vote aux Communes de la motion de censure présentée à l'automne 1978 contre le gouvernement Callaghan. Neuf des onze députés nationalistes préférèrent ne pas suivre les consignes de l'exécutif du parti en votant contre le gouvernement. Enfin, les divergences d'opinion émanant des communiqués de presse officiels du SNP et de la *Yes for Scotland Campaign* mettaient en doute la nature du référendum : s'agissait-il réellement d'un référendum sur la dévolution ou sur l'indépendance ?

Les craintes, légitimes, suscitées par la présence ambiguë du parti nationaliste dans une campagne en faveur d'un projet travailliste, étaient difficilement dissipées face à l'incompréhension générale d'un texte trop complexe et de commentaires contradictoires chez d'éminentes figures politiques de tous bords. En outre, nous avons constaté que le projet d'assemblée proposé ne répondait pas aux préoccupations et aux souhaits politiques des Ecossais. L'assemblée proposée ne représentait en fin de compte qu'un symbole

146 42ème congrès annuel du SNP, résolution 48, Edimbourg, le 29 mai 1976.

147 « l'indépendance et rien de moins »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

creux de l'identité nationale écossaise et présentait, de surcroît, le risque de mener au séparatisme. Or, nous verrons plus loin que les Ecossais, lors du deuxième référendum en 1997, ont voté moins pour exprimer leur identité nationale que pour s'exprimer en faveur d'une assemblée qui leur permettrait de jouir d'un système politique plus démocratique et d'une participation plus importante à leur gouvernement. Cette option n'étant pas clairement définie dans le cas du projet de 1978, cela expliquerait le manque d'intérêt suscité par le type d'assemblée proposée, voire son rejet. On vérifie donc à nouveau que le nationalisme écossais, tel qu'il fut exprimé par le vote SNP aux élections de 1974, demeurait pour la plupart restreint à un vote protestataire et que si l'ère des gouvernements Thatcher devait développer l'idéologie nationaliste en Ecosse, celle-ci n'en demeurait pas moins minoritaire en 1997 dans une politique écossaise dominée par des questions économiques et sociales. Nous verrons que le débat gallois sera au contraire dominé par des questions identitaires.

2 – Autopsie d'un échec au pays de Galles

L'élection partielle de Carmarthen en 1966 signala, comme nous l'avons vu plus haut, un véritable tournant pour le nationalisme gallois à la fois parce que *Plaid Cymru* s'imposait comme un parti avec lequel il faudrait désormais compter mais aussi parce que ses résultats, puis ceux du SNP en Ecosse aux élections partielles d'Hamilton l'année suivante, encouragèrent le gouvernement britannique à s'intéresser de plus près à la dévolution. Les premiers sondages explorant les attitudes des Gallois au regard de cette question suivirent bientôt : un sondage ORC d'avril 1968 trouvait 54% de Gallois favorables à l'octroi de davantage de pouvoirs décisionnels aux collectivités locales galloises, et 25% d'opinions favorables à un gouvernement gallois distinct du gouvernement anglais. Le gouvernement s'empressa donc de nommer une commission royale sur la constitution et celle-ci rassembla assez de données pour souligner un même mécontentement et une même volonté de réformes dans toute la Grande-Bretagne, bien qu'à des degrés variés. Ainsi les habitants du Yorkshire, de l'East Anglia ou du Grand-Londres exprimaient-ils les mêmes griefs que les Gallois[148]. Toutefois, la commission royale, hormis les deux auteurs du rapport minoritaire, ne recommanda la mise en place de la dévolution que dans les cas de l'Ecosse et du pays de Galles, signifiant ainsi que la menace du nationalisme politique primait sur l'opinion publique. En effet, cette caractéristique était particulièrement visible au pays de Galles où la publication du second livre blanc de novembre 1975 reçut un accueil mitigé : en décembre, un sondage du *Western Mail* trouvait 30% d'opinions favorables, 39% d'opinions défavorables et 31% d'indécis[149]. Des chiffres qui restèrent stables entre 1975 et 1978, comme le souligne le tableau ci-après. En revanche, les trois-quarts des sondés étaient favorables à l'idée d'un référendum.

Tableau 9 - Intentions de vote au pays de Galles, 1975-1978

Date du sondage	Institut de sondage	Oui	Non	Sans Opinion
12 déc. 1975	R and M	30%	39%	31%
6 déc. 1976	R and M	27%	40%	33%
18 mars 1977	R and M	27%	53%	21%
5 mai 1978	Abacus	34%	39%	27%
15 sept. 1978	Abacus	27%	41%	31%

148 *Cf* **Foulkes** *et al, op. cit.* p. 200

149 ***Western Mail*** , 16 décembre 1975.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Source: **Denis Balsom & Ian MacAllister, The Scottish and Welsh Devolution Referenda,** Parliamentary Affairs, 32, 1979. R and M = Research and Marketing (Wales and West) Ltd, sondages menés pour le Western Mail et HTV Wales. Sondages Abacus pour BBC Wales.

En fait, quand la campagne fut lancée officiellement au pays de Galles le 8 février 1978, un sondage de la BBC publié le jour même faisait état de proportions similaires avec 46% d'avis favorables, 33% d'avis défavorables et 21% d'indécis. On notait un partage quasi-égal entre le « oui » et le « non » chez les partisans travaillistes, une majorité favorable au projet chez les nationalistes, une majorité défavorable chez les partisans conservateurs, deux tiers d'avis défavorables et une forte proportion d'indécis chez les libéraux. En somme, les sondages s'accordaient à dire que la dévolution serait rejetée au pays de Galles et à souligner un conflit entre les directives des partis et la préférence constitutionnelle des électeurs, notamment chez les travaillistes et les libéraux. On constate, en effet, dans le tableau ci-après, un durcissement des positions des nationalistes et des conservateurs entre le 1er février et le 22 février 1979, suivant les directives des partis, tandis que les partisans travaillistes et libéraux s'éloignaient massivement de la position officielle de leur parti. Il s'agira donc de mesurer l'impact de la campagne électorale au pays de Galles et de comprendre les raisons profondes d'un échec annoncé.

Tableau 10 - Intentions de vote lors de la campagne électorale

Dates des sondages	Intentions de vote au référendum	Intentions de vote aux élections législatives				
		Conservateur	Travailliste	Libéraux	*Plaid Cymru*	Tous
1er février 1979	« oui »	20%	41%	27%	73%	33%
	« non »	63%	40%	50%	9%	46%
	Sans opinion	17%	19%	23%	18%	21%
21-22 février 1979	« oui »	7%	27%	19%	83%	22%
	« non »	87%	58%	67%	12%	65%
	Sans opinion	6%	14%	13%	6%	13%

Source: Abacus – sondages BBC Wales, 1979.

Dès sa mise en place, la campagne électorale du gouvernement fut marquée par les divisions profondes partageant les travaillistes sur la question constitutionnelle ; des divisions qui avaient déjà considérablement compliqué le passage du projet aux Communes. En effet, le gouvernement ne put publier de dépliant officiel détaillant les arguments en faveur de la mise en place du projet, similaire à celui qui avait précédé le référendum sur l'entrée du Royaume-Uni dans la CEE, car, selon John Morris, secrétaire d'Etat pour le pays de Galles à l'époque, le gouvernement « *found it impossible to draw up a form of words acceptable to all parties in the campaign. There would be major controversy and nobody would be satisfied* »[150]. De même, la campagne électorale du « oui » fut divisée en deux groupes avec une « organisation parapluie » du « oui » rassemblant nationalistes, libéraux et conservateurs (*Wales Assembly Campaign*) et une campagne strictement travailliste et alliée aux syndicats (*Labour Party - Wales TUC (Yes) Campaign*). Face à ces deux organisations du « oui », le camp du « non » s'était également partagé en deux organisations : une « organisation parapluie » du « non » dominée par les conservateurs (*No Assembly Campaign*) et une organisation travailliste (*Labour No*

[150] ***The Guardian*** , 8 février 1979, www.guardian.co.uk « fut confronté à l'impossibilité de rédiger un document acceptable à tous les partis présents dans la campagne. Il y aurait eu une controverse majeure et en fin de compte personne n'aurait été satisfait »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Assembly Campaign) dirigée par le « Gang des Six » travaillistes dissidents, à savoir Leo Abse (de la circonscription électorale de Pontypool), Donald Anderson (de Swansea East), Ioan Rees (d'Aberdare), Fred Evans (de Caerphilly), Ifor Davies (de Gower) et, enfin, Neil Kinnock (de Bedwellty), qui joua un rôle décisif dans l'obtention d'un référendum et qui apporta son soutien à l'amendement Cunningham.

Bien qu'il fût divisé en deux organisations distinctes, le camp du « non » à la dévolution eut l'avantage de produire une campagne électorale cohérente puisque les arguments avancés par ces deux groupes tendaient à se compléter. Ainsi, tous deux adhéraient à la thèse de la « pente glissante » vers le séparatisme même si la *Labour No Assembly Campaign* (LNAC) tendait à souligner plus particulièrement les effets négatifs potentiels de la dévolution, et notamment ses aspects économiques, le coût de la dévolution étant un argument particulièrement important dans leur campagne. Le camp du « oui », en revanche, mettait l'accent sur des aspects différents de la dévolution dans ses diverses publications, au risque parfois de se contredire. Ainsi, tandis que la *Wales Assembly Campaign* (WAC) supposait que les pouvoirs économiques octroyés à l'assemblée galloise suffiraient à régler les problèmes économiques gallois, la *Labour Wales Assembly Campaign* (LWAC) rejetait le point de vue selon lequel l'assemblée contrôlerait l'économie galloise, qui selon John Morris demeurait « *indivisible from England* »[151], pour défendre l'idée que l'octroi des affaires sociales à l'assemblée laisserait au *Welsh Office* le temps de s'occuper pleinement des affaires économiques et industrielles du pays de Galles. En fait, les controverses soulevées par le *Wales Act* depuis sa conception permettait aux anti-dévolutionnistes de pousser les partisans de la dévolution sur la défensive, comme le souligne les *Speaker's Notes* préparées par le parti travailliste. Seules trois des onze pages du document concernaient les propositions du gouvernement et leurs bénéfices potentiels pour le pays de Galles tandis que le reste était généralement consacré à répondre aux questions épineuses soulevées au Parlement par des travaillistes dissidents.

La question des finances de l'assemblée attirait notamment les foudres des anti-dévolutionnistes qui s'accordaient à dire que si la subvention globale était négociée puis distribuée par l'assemblée, cela risquait d'une part de diminuer le rôle des collectivités locales, et d'autre part de pousser ces dernières à augmenter les impôts locaux ou à réduire les dépenses sociales. De plus, la NAC craignait que ce système de finances n'aiguise les jalousies régionales et ne remette en question la générosité des subventions gouvernementales envers le pays de Galles (ce dernier bénéficiait alors de £167 supplémentaires par tête par rapport à l'Angleterre) tandis que la LNAC soulignait que ce cas de figure serait inévitable avec un Parlement britannique hostile ou indifférent aux besoins gallois. En outre, il n'existait pas de formule précise quant à l'allocation budgétaire de l'assemblée.

Face à ces arguments, la WAC ne cessait de répéter dans ses manifestes que l'assemblée signifierait la création de nouveaux emplois grâce au contrôle de l'économie galloise et de la *Welsh Development Agency*, mais aussi de meilleurs logements grâce à l'obtention de subventions supplémentaires, l'amélioration des services de santé et de l'éducation. Malheureusement, cet argumentaire se prêtait trop facilement à la critique puisque aucun chiffre précis n'était avancé et la dévolution était présentée plus comme un moyen d'obtenir des améliorations en matières d'éducation, de santé ou d'emploi que comme une garantie de ces améliorations. Dans un effort pour mesurer plus précisément les coûts de la dévolution, la WAC précisa que le coût de la dévolution au pays de Galles reviendrait à 0,50 pence par personne et par semaine, soit l'équivalent du prix « d'un paquet

[151] ***South Wales Echo,*** 20 février 1979. « indivisible de l'Angleterre »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

de cigarettes par an ». Bien qu'une telle déclaration n'ait pu manquer d'avoir un certain impact auprès du public, elle revenait à jouer sur le terrain des anti-dévolutionnistes, dont le manifeste *Facts to Beat Fantasies*, du 15 février 1979, évaluait le coût de l'assemblée à vingt millions de livres sterling pour sa première année de fonctionnement. Une somme qui pouvait être mieux placée dans l'infrastructure ou les services de santé selon la LNAC.

Néanmoins, les questions d'argent n'étaient pas le principal cheval de bataille des anti-dévolutionnistes. Les divisions géographiques et linguistiques des Gallois prirent une place particulière dans le débat sur la dévolution comme le remarque Gwen Mostyn Lewis, présidente de la *Clwyd No Campaign* :

« People in South Wales are very charming, but as a crowd they are loud and coarse. We do not want to be governed by Cardiff. The Assembly will be permanently dominated by Labour. It will be a dictatorship »[152].

En effet, les habitants du nord du pays de Galles semblaient pour la plupart convaincus qu'une assemblée galloise serait dominée par des socialistes du sud dont ils n'épousaient pas les idées. Par ailleurs, nous noterons que la région du nord votera beaucoup pour le parti conservateur aux élections du 3 mai 1979. D'un autre côté, les habitants du sud, majoritairement anglophones, soupçonnaient quant à eux que l'assemblée serait dominée par une élite linguistique venue du nord, dite *crachach*. Les anti-dévolutionnistes purent donc récupérer les arguments des deux parties du pays de Galles dans une campagne opportuniste, visant à aiguiser les craintes du public. Cette « politique de la peur » (*politics of fear*) fut particulièrement utilisée par Leo Abse au sud où il laissait entendre que si les propositions de dévolution étaient acceptées, l'éducation bilingue deviendrait la norme au pays de Galles et des critères linguistiques seraient appliqués au marché du travail.

Malgré tous les efforts de la WAC pour faire comprendre au nord que les habitants de cette région pourraient envoyer davantage de députés et être, par conséquent, mieux représentés dans une assemblée galloise, et au sud que Cardiff deviendrait une véritable capitale, les pro-dévolutionnistes ne purent dissiper les craintes des Gallois, exacerbées par la campagne du « non », ou empêcher la campagne de se concentrer sur la théorie de « la pente glissante » vers l'indépendance. Il est d'ailleurs significatif de noter que ce thème fut au cœur de l'unique intervention du Premier ministre Callaghan au pays de Galles :

« They paint a picture of a Welsh Assembly totally dominated by Welsh speakers. I believe the Assembly by its very composition will put a stop to any such tendency – it is inconceivable that a body representing all parts of Wales should, or could discriminate against the vast majority of the electorate in Wales »[153].

Les derniers jours de la campagne virent donc les conservateurs et les travaillistes dissidents se concentrer sur les risques constitutionnels de la dévolution. On vit également s'exacerber les divisions au sein du parti travailliste : tandis que les anti-dévolutionnistes prévenaient que la dévolution était contraire aux intérêts du travaillisme en Grande-Bretagne car elle servirait à diviser le mouvement (comme l'illustrait, paradoxalement, les travaillistes

152 ***Western Mail , 23 février 1979. « Si les habitants du sud du pays de Galles peuvent être tout à fait charmants, ils peuvent aussi être bruyants et crus quand ils sont en groupe. Nous ne voulons pas être gouvernés par Cardiff. L'Assemblée sera dominée en permanence par les travaillistes. Ce sera une dictature ».***

153 ***The Guardian , 21 février 1979. « Ils dépeignent une Assemblée entièrement dominée par des galloisants discriminant activement contre les anglophones. Je crois que l'Assemblée, par sa composition, mettra fin à toute tendance de ce type. Il paraît inconcevable qu'un corps de gouvernement représentant toutes les parties du pays de Galles discrimine, ou puisse discriminer, contre la grande majorité de l'électorat gallois »***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

dissidents) et à affaiblir la classe ouvrière, les pro-dévolutionnistes accusaient le « Gang des Six », dont quatre d'entre eux vivaient dans la région de Londres, de jouer un jeu conservateur et d'utiliser des arguments anti-socialistes.

L'épilogue de la campagne vit les pro-dévolutionnistes diriger la campagne vers un front anti-conservateur. La dévolution devenait donc le symbole politique de la résistance galloise aux conservateurs, comme l'exprime la déclaration de Michael Foot à Brynmawr :

« Our opponents are mostly just plain Tories – and they are wrong as usual »[154].

L'argument d'un retour éventuel au pouvoir des conservateurs fut seulement utilisé par la WAC pendant la dernière semaine de la campagne car elle n'avait pas voulu compromettre l'intégrité de son organisation multipartisane. Cet argument de dernière heure fut imprimé dans de nombreux dépliants sur lesquels on pouvait lire : « *Support Labour to defeat the Tories. Vote Yes on March 1 st* » ou « *Vote Yes : to maintain the Labour government. Don't let the Tories win a victory in Wales. A vote against the Assembly will weaken the Labour government at Westminster, and could force an early General Election. Vote for the government on March 1 st . Vote Labour.* »[155]

La campagne se termina donc sur une note négative et le gouvernement travailliste ne put contrer efficacement les arguments de ses opposants, à savoir le coût de la dévolution, le trop plein de bureaucratie au pays de Galles et les risques de séparatisme, un sujet intrinsèquement lié à la question linguistique. Après une nuit d'attente, les Gallois se réveillèrent à l'annonce d'un vote « non » retentissant : 79,7% des électeurs s'étaient exprimés défavorablement à la dévolution contre 20,3% de suffrages favorables pour un taux de participation de 58,3%. Les résultats régionaux ci-dessous soulignent une certaine homogénéité du « non » dans tout le pays puisque aucune région ne s'est montrée favorable à la dévolution, mais l'on remarque néanmoins des taux de participation plus élevés et une plus forte proportion de votes « oui » dans les régions d'*Y Fro Gymraeg* (Gwynedd et Dyfedd). Le bastion galloisant de Gwynedd fut le premier à annoncer ses résultats vers 13 heures et confirma les pires craintes des dévolutionnistes avec 71 157 suffrages pour le « non » contre 37 363 pour le « oui ». Les derniers résultats furent ceux de Gwent, bastion des anti-dévolutionnistes comprenant les circonscriptions électorales de Neil Kinnock et Leo Abse, accordant 12,1% seulement de votes « oui » et rejetant la dévolution par une majorité de 87,9%.

Tableau 11 - Résultats du référendum gallois de 1979 par région

154 ***South Wales Echo , 6 fevrier 1979. « Nos adversaires ne sont que de simples Tories… et comme d'habitude, ils ont encore tort »***

155 **Foulkes** *et al, op. cit.*p. 136. « Soutenez le parti travailliste et mettez le parti conservateur en échec. Votez Oui le 1er mars. » ; « Votez Oui : pour maintenir le parti travailliste au gouvernement. Ne laissez pas les Tories obtenir une victoire au pays de Galles. Un vote contre l'Assemblée affaiblira le gouvernement travailliste à Westminster et pourrait signifier une élection générale rapide. Votez pour le gouvernement le 1er mars. Votez travailliste ».

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Comtés	Nombre de suffrages « oui »	Nombre de suffrages « non »	Taux de participation	Pourcentage du vote « oui »	Pourcentage du vote « non »
Clwyd	31 384	114 119	51,1%	11%	40,1%
Gwynedd	37 363	71 157	63,4%	21,8%	41,6%
Dyfed	44 849	114 947	64,6%	18,1%	46,5%
Powys	9 843	43 502	66%	12,2%	53,8%
West Glamorgan	29 663	128 834	57,5%	10,8%	46,7%
Mid Glamorgan	46 747	184 196	58,5%	11,8%	46,7%
South Glamorgan	21 830	144 186	58,7%	7,7%	51%
Gwent	21 309	155 389	55,3%	6,7%	48%
Pays de Galles	**243 048**	**956 330**	**58,3%**	**11,8%**	**46,5%**

Source: **Foulkes** et al, op. cit. p. 138.

L'analyse des électeurs menée par Foulkes *et al*[156] entre le 5 mai 1978 et le 22 février 1979 suggère que le rejet de la dévolution ne dépendait ni de clivages socio-économiques ou démographiques, ni de divisions linguistiques et géographiques. En effet, galloisants et anglophones ont rejeté la dévolution en proportions égales. L'on note juste une plus forte proportion de défections chez les femmes que chez les hommes et une stabilité de l'opinion chez la classe moyenne aisée (AB). Enfin, le glissement de l'électorat vers le « non » apparaît davantage lié aux partis politiques puisque l'on note des glissements inégaux entre les partisans de partis politiques avec 32,9% de défections chez les partisans travaillistes mais un ajout de 1,2% chez les nationalistes.

Tableau 12 - Uniformité des changements d'attitude à la dévolution par pourcentage d'électeurs favorables à la dévolution

[156] *Ibid* . p. 206.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

	5 mai 1978	21-22 février 1979	Différence
Sexe			
Masculin	45,1%	26%	-19,1%
Féminin	54,3%	23,7%	-30,6%
Age			
18-34 ans	59,4%	32,6%	-26,8%
35-54 ans	44,9%	21,9%	-23%
55+	46%	23,8%	-22,2%
Groupe socio-économique			
AB : classe moyenne aisée	30%	25,2%	-4,8%
C1 : classe moyenne	37,7%	17,4%	-20,3%
C2 : classe ouvrière qualifiée	56%	26,2%	-29,8%
DE : classe ouvrière semi ou non qualifiée	59,1%	31,9%	-27,2%
Langue			
galloisants	62,8%	38,8%	-24%
anglophones	44,2%	20,3%	-23,9%
Région			
sud	44,6%	26%	-23,6%
nord-ouest et ouest	53%	27,1%	-25,9%
nord-est et centre	45%	19,9%	-25,1%
Intentions de vote			
parti travailliste	64,7%	31,8%	-32,9%
parti conservateur	23,6%	8,1%	-15,5%
parti libéral-démocrate	30%	21,4%	-8,6%
Plaid Cymru	86,8%	88%	+1,2%
Total pays de Galles	**50%**	**25,6%**	**-24,4%**

Source: BBC Wales –Abacus polls 1978/1979. **Foulkes** et al, op. cit. p. 206

Puisque les défections vers le « non » semblent à première vue être liées aux partis politiques, il s'agira donc pour Foulkes *et al* de sonder les arguments avancés par les électeurs pour ou contre une assemblée galloise en comparant deux sondages Abacus pour BBC Wales correspondant au début et à la fin de la campagne. La comparaison permet de mesurer l'impact de la campagne. Or, on constate peu de changements dans les préférences des sondés bien qu'il faille rappeler que l'échantillon du « non » avait considérablement augmenté dans le deuxième sondage. Quoi qu'il en soit, il apparaît que les avantages et inconvénients d'une assemblée n'avaient pas été altérés dans l'esprit de l'électorat par les arguments utilisés pendant la campagne.

Tableau 13 – Avantages et Inconvénients de la dévolution : préférences du public par liste prédéfinie
Lesquelles de ces réponses représentent pour vous les avantages/inconvénients les plus importants d'une assemblée galloise ? (3 réponses maximum)

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

	Sondages	
Electeurs favorables	**I**	**II**
Une assemblée galloise…	%	%
contribuera à réduire la tâche parlementaire de Westminster	8,6	8,1
accordera plus de temps aux besoins spécifiques du pays de Galles	24,7	25,8
contribuera à protéger les emplois et améliorer le niveau de vie	23,1	21,4
est nécessaire parce que toute nation doit avoir son propre parlement	8,6	10,6
pourrait aider à protéger le pays de Galles	15	11,5
améliorerait la démocratie au pays de Galles	7,1	11,8
sans opinion	12,9	10,8
Electeurs défavorables		
Une assemblée galloise…		
impliquera de nouvelles dépenses	23,5	26,2
réduira l'influence galloise à Westminster	6,2	7
provoquera de l'instabilité et des dommages à l'économie	15,4	13,3
est la première étape du séparatisme	18,4	19,4
tenterait d'obtenir des bénéfices pour le pays de Galles aux dépens d'autres régions britanniques	4,6	4,2
créerait un niveau de bureaucratie supplémentaire	19,1	20,7
sans opinion	12,8	9,2

Source: I=BBC Wales-Abacus poll, 1er février 1979 ; II=BBC Wales-Abacus poll, 21-22 février 1979. **Foulkes** et al, op. cit. p. 208.

En outre, un sondage plus complet sur les raisons des décisions de vote de l'électorat gallois lors du référendum de 1979 révèle que parmi les partisans du « oui », la majorité des électeurs ont souligné une amélioration potentielle de la qualité de gouvernement au pays de Galles. En revanche, les partisans du « non » ont, de façon générale, exprimé leurs inquiétudes vis-à-vis des questions identitaires ou du nationalisme. En effet, 41% des sondés partisans du « non » ont donné des raisons liées aux questions identitaires, contre 15,4% de sondés préoccupés par des questions économiques et financières. Seuls 2,5% des partisans de la dévolution et 2,8% de ses opposants déclaraient vouloir simplement suivre les directives de leur parti. On constate donc que les allégeances politiques n'ont pas joué de rôle majeur dans le résultat du référendum et que la campagne n'a eu qu'un effet accessoire puisque les questions économiques sur lesquelles elle s'était surtout concentrée n'ont pas joué de rôle aussi important que les questions identitaires.

Tableau 14 - Avantages et inconvénients de la dévolution : réponses spontanées Avez-vous voté pour ou contre le projet de dévolution du gouvernement ? Pourquoi avez-vous voté « oui »/ « non » ?

Catégories générales	Electeurs favorables	Electeurs défavorables
Affirmation nationale	15,4%	41%
La langue galloise	0,6%	4,6%
Qualité du gouvernement	37,7%	16,8%
Gains ou pertes économiques/financièr(e)s spécifiques ou générales	16%	15,4%
Respect des directives des partis	2,5%	2,8%
Réponses générales, spécifiques ou incodifiables	27,8%	19,4%

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Source: Welsh Election Study Survey 1979.

Notons par ailleurs qu'en 1979, 58,6% des Gallois se déclaraient gallois, 33,5% d'entre eux se déclaraient britanniques et 7,9% anglais. De plus, 76% des électeurs ayant voté « oui » à la dévolution s'identifiaient à l'identité galloise et 19% à l'identité britannique tandis que 50% des électeurs ayant voté « non » s'identifiaient à l'identité galloise et 45% à l'identité britannique. Il y a donc une corrélation entre vote au référendum et identité nationale. Toutefois, le cas des partisans travaillistes appelle à se pencher de plus près sur la perception des positions des divers partis sur la dévolution. En effet, si 66% des partisans travaillistes se considéraient gallois contre 29% britanniques en 1979, seuls 33% de ces partisans travaillistes d'identité galloise ont déclaré avoir voté « oui » contre 67% de « non », tandis que les partisans travaillistes d'identité britannique ont déclaré avoir voté « oui » à 14% et « non » à 86%. On remarque donc dans le sondage suivant que seuls les nationalistes étaient perçus majoritairement comme favorables à la dévolution dès le début de la campagne. De plus, on constate une forte proportion de réponses exprimant des doutes quant à la position de tous les partis. Au début de la campagne, seuls 33,8% des sondés considéraient que les travaillistes étaient majoritairement favorables à la dévolution et 21,9% des sondés pensaient que les syndicats y étaient majoritairement favorables. Il est également surprenant de constater qu'à la fin de la campagne, seuls 53,6% des sondés considéraient le gouvernement travailliste comme étant favorable à son propre projet de dévolution. Les sondés plaçaient pourtant sans peine les conservateurs dans le camp du « non » (58,6%) et huit sondés contre un plaçaient les nationalistes dans le camp du « oui ».

Tableau 15 - Quelle est la position des groupes suivants vis-à-vis de la dévolution ?

	Majoritairement favorables		**Egalement divisés**		**Majoritairement défavorables**		**Ne sais pas**	
Commerce et industrie	16,2%	10,8%	20,2%	17,2%	32,4%	38,9%	31,1%	33,1%
Syndicats	21,9%	26,8%	19,5%	19,9%	22.8%	17,6%	35,8%	35,8%
Gouvern.	36,4%	53,6%	20,5%	17,2%	20%	14%	23,1%	15,1%
Députés travaillistes	33,8%	39%	27,9%	34%	14,1%	10%	24,3%	17,1%
Parti libéral	19,4%	21%	18,1%	20,5%	19,4%	16,5%	43%	42,1%
Parti conservateur	9,5%	6,3%	14,5%	12,1%	46,2%	58,6%	29,9%	23%
Plaid Cymru	74,7%	79,2%	3,1%	3,7%	3,3%	2,6%	18,9%	14,5%
Sondage	I	II	I	II	I	II	I	II

Source : I=BBC Wales-Abacus Poll, 1er février 1979 ; II=BBC Wales-Abacus Poll, 21-22 février 1979. **Foulkes** et al,op. cit. p. 211

Si l'on compare la perception des positions de ces groupes avec le vote des sympathisants travaillistes, on remarque que ces derniers avaient des perceptions différentes de la position de leur parti selon qu'ils aient l'intention de voter « oui » ou « non » au référendum. Ainsi, parmi les sondés favorables à la dévolution et sympathisants du parti travailliste, on trouve une majorité d'entre eux consciente de la position favorable du gouvernement et 52,1% convaincus du soutien des syndicats au projet. Les partisans travaillistes défavorables à la dévolution ne sont, quant à eux, qu'une petite minorité à exprimer l'idée que les syndicats sont favorables au projet de dévolution du gouvernement. Il existe donc deux profils mutuellement exclusifs chez les sympathisants travaillistes de

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

l'époque : des électeurs favorables à la dévolution, reconnaissant le soutien du parti dont ils sont sympathisants et des électeurs défavorables rejetant l'idée qu'ils votent en contradiction du gouvernement et du parti dont ils sont sympathisants. Les sympathisants travaillistes ne sont unanimes que sur la position du parti nationaliste, *Plaid Cymru*, bien que certains prennent en compte l'alliance des travaillistes avec les nationalistes tandis que d'autres la rejettent.

Finalement, il apparaît que le public gallois en général a clairement identifié *Plaid Cymru* avec la dévolution et ce facteur, ajouté à l'importance des questions identitaires dans le vote au référendum, expliquera sans doute l'échec du référendum au pays de Galles. En associant la dévolution au parti nationaliste, les Gallois auront accordé au projet un soutien électoral égal à celui que recevait *Plaid Cymru* à l'époque. Le fossé entre le pourcentage d'électeurs se considérant d'identité galloise et le pourcentage d'électeurs votant « oui » au référendum souligne dès lors que le type de nationalisme que représente *Plaid Cymru* demeurait marginal au pays de Galles en 1979. Mais qu'en était-il en 1997 ? Pourquoi le parti travailliste décida-t-il de proposer un nouveau projet de dévolution en 1997 ? Comment expliquer la différence entre les résultats des deux référendums ? Il s'agira pour cela de mesurer l'impact de l'échec de 1979 et d'analyser les évènements qui mèneront à la création de nouvelles arènes politiques en Ecosse et au pays de Galles.

Tableau 16 - Perceptions des positions vis-à-vis de la dévolution chez les partisans travaillistes Quelle est la position des groupes suivants vis-à-vis de la dévolution ?

	Intentions de vote au référendum					
	Tous		***« oui »***		***« non »***	
Le gouvernement						
Majoritairement pour	35,2%	51,6%	48,5%	64,4%	34,7%	45,3%
Majoritairement contre	18,6%	14,5%	16,8%	9,6%	22,4%	19,5%
Les députés travaillistes						
Majoritairement pour	39,1%	40%	49,5%	54,9%	38,8%	34,3%
Majoritairement contre	13,6%	10%	5,9%	7,5%	20,4%	12,6%
Les syndicats						
Majoritairement pour	20,1%	15,6%	32,7%	52,1%	17,3%	19,8%
Majoritairement contre	24,3%	20,4%	21,8%	9,9%	29,6%	27,8%
Plaid Cymru						
Majoritairement pour	75,7%	75%	78,2%	78,6%	85,7%	81,4%
Majoritairement contre	3%	2,7%	2%	5,4%	3,1%	1,2%
Sondage	I	II	I	II	I	II

Source : I=BBC Wales Abacus Poll, 1er février 1979, II=BBC Wales-Abacus Poll, 21-22 février 1979. Foulkes et al, op. cit. p. 212

Chapitre IV Du désenchantement au renouveau

I – L'impact des référendums de 1979 sur le nationalisme

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

L'échec des référendums gallois et écossais en 1979 eut un effet dévastateur chez tous les acteurs du camp pro-dévolutionniste. Il s'agissait en fait de la première étape d'un double échec puisque le rejet de la dévolution mena directement à la motion de censure qui renversa le gouvernement Callaghan et permit au parti conservateur de Margaret Thatcher de prendre le pouvoir. Les onze députés nationalistes écossais ayant demandé en vain au gouvernement d'établir l'assemblée écossaise prévue par le *Scotland Act*, ils décidèrent en effet de déposer une motion de censure contre ce dernier le 28 mars 1979, en s'alliant aux libéraux et aux conservateurs qui déposèrent leur propre motion de censure. Les nationalistes gallois demeurèrent, quant à eux, du côté des travaillistes. Paradoxalement, l'action des députés nationalistes écossais équivalait, selon les dires du Premier ministre Callaghan, à « *turkeys voting for an early Christmas* »[157]. Toutefois, comme le remarque Richard Finlay, les nationalistes s'étaient retrouvés sans alternative : sachant fort bien qu'une partie du vote SNP était émise dans l'objectif de faire pression sur le gouvernement au pouvoir, les nationalistes craignaient de perdre toute crédibilité s'ils admettaient publiquement leur impuissance et abandonnaient le projet. En fin de compte, ils s'agissait bien d'une impasse, comme le soulignent les résultats fort médiocres obtenus par les nationalistes aux élections législatives qui suivirent.

Bien que le pays de Galles et l'Ecosse aient à nouveau majoritairement voté pour le parti travailliste aux élections législatives du 3 mai 1979, les conservateurs connurent leurs meilleurs scores électoraux au pays de Galles depuis 1874, notamment dans les régions rurales et galloisantes, bastions traditionnels des nationalistes, et obtinrent trois sièges supplémentaires (onze en tout). Bien que *Plaid Cymru* soit parvenu à conserver ses deux sièges, il perdit 2,7% des suffrages, signifiant qu'il avait été affecté électoralement par l'échec du référendum. Mais les résultats des élections législatives furent bien plus catastrophiques pour le SNP puisque ce dernier perdit neuf de ses onze sièges et passa de 30,4% des suffrages écossais en octobre 1974 à 17, 3% en 1979.

Les résultats électoraux des partis nationalistes n'étaient pas seuls à avoir été affectés par l'échec des référendums et les années qui suivirent furent une période d'introspection et de divisions internes chez les nationalistes de *Plaid Cymru* comme chez les membres du SNP. Prendre part au projet de dévolution des travaillistes n'avait pas été une décision facile pour l'un comme pour l'autre des partis nationalistes. Le projet avait posé des questions difficiles aux partis. Comment allier un projet de dévolution aussi timide avec des objectifs séparatistes ? Pouvait-on croire que la dévolution servirait de tremplin vers l'indépendance ou contribuerait-elle au contraire aux efforts d'apaisement des sentiments nationalistes recherchés par les travaillistes ? Les choix donnés par les référendums entre le *statu quo* et la dévolution forçaient les partis nationalistes à se repositionner en dehors de leurs préférences idéologiques. Il n'est donc pas surprenant que *Plaid Cymru* et le SNP aient longuement hésité avant de soutenir le projet et qu'il ait subsisté des discordes internes importantes au sein des deux partis.

En 1977, le président du *Plaid*, Gwynfor Evans, avait rassemblé un groupe *ad hoc* interne au parti pour décider de la position de ce dernier sur la dévolution et, après un long débat, il fut décidé que *Plaid Cymru* s'y opposerait. Toutefois, Evans vint à parler de plus en plus favorablement du projet travailliste et, grâce à son influence, le parti fit volte-face en 1978. *Plaid Cymru* accepta en effet de soutenir la dévolution tout en conservant son objectif de « *self-government for Wales* ». Une réunion à Newton, Powys, fut fixée peu de temps après pour lancer une campagne intitulée « *Who Governs Wales ?* » afin de dissiper

[157] Great Britain House of Commons. *Hansard*. 28 mars 1979, Série 5, vol. 965, col. 471 « des dindes demandant qu'on avance la date de Noël »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

les réticences de nombreux membres du parti et présenter le projet travailliste comme un tremplin vers l'auto-détermination du pays de Galles. Mais ces efforts furent vains et *Plaid Cymru* dut se lancer dans la campagne malgré des dissensions importantes en son sein et des doutes sur la sagesse de s'allier aux travaillistes, traditionnels rivaux politiques du parti nationaliste, pour soutenir le projet de dévolution, qui plus est objet de discordes chez les travaillistes eux-mêmes. Après l'échec cinglant du référendum gallois, *Plaid Cymru* fut forcé de revoir ses positions politiques et stratégiques. Le parti chargea donc une commission interne (*Commission of Inquiry*) de procéder à des investigations quant à l'organisation du parti, ses stratégies et ses finances. La commission, qui mena une enquête très complète entre 1979 et 1981, partit du principe que l'échec du projet de dévolution n'était pas la cause des dissensions constitutionnelles qui rongeaient le parti mais que celles-ci existaient avant les débats des années 1970, ces derniers les ayant simplement exacerbées. Les cinq membres de la commission (Dafydd Wigley, Eurfyl ap Gwilym, Phil Williams, Owen John Thomas et Emrys Roberts) rendirent en 1981 leur rapport, dont une partie substantielle était consacrée à la philosophie politique du parti. Ce rapport prônait la position suivante :

« Those who argue that the pragmatic approach is inadequate maintain that the party can never have a clear-cut identifiable and projectable image until its policies are more firmly rooted in socio-economic theory and that such a development is essential if we are to achieve any widespread support in the more highly politicised parts of the country. We sympathise with that point of view »[158].

De plus, avec un degré de réalisme très certainement imputable à l'échec de 1979, le rapport formulait les réserves suivantes :

« A political party implicitly recognises the authority of the constitutional structures that exist and within which it works. As our aim is radically to change if not to destroy those structures, by acting as a traditional political party, we partly compromise our position from the outset. If, by gaining control of local authorities and forcing concessions at parliamentary level, we get the present system to work more in harmony with the needs of Wales and its local communities, we are in effect strengthening the system of government that we seek to replace. Our very success, therefore, can easily lead to negative long-term results »[159].

Le rapport n'offrait donc pas de véritable solution mais exposait avec beaucoup de réalisme la position du parti nationaliste gallois en Grande-Bretagne et l'ambiguïté de ses rapports

[158] Plaid Cymru, Commission of Inquiry Report , Plaid Cymru, 1981. « Ceux qui disent qu'une approche pragmatique est inadéquate maintiennent que le parti ne peut jamais avoir d'image clairement identifiable et projetable jusqu'à ce que ses politiques soient plus fermement ancrées dans la théorie socio-économique et qu'un tel développement est essentiel si nous devons bénéficier d'un soutien politique important dans les parties les plus politisées du pays. Nous sommes d'accord avec ce point de vue ».

[159] Ibid. « Un parti politique reconnaît implicitement l'autorité des structures constitutionnelles existantes au sein desquelles il travaille. Puisque notre objectif est de changer radicalement, voire de détruire, ces structures, en agissant comme un parti politique traditionnel, nous compromettons en partie notre position dès le départ. Si, en gagnant le contrôle des collectivités locales et en obtenant des concessions au niveau parlementaire, nous parvenons à faire fonctionner le système actuel en harmonie avec les besoins du pays de Galles et de ses communautés locales, nous renforçons en fait le système de gouvernement que nous cherchons à remplacer. Notre succès, dès lors, peut aisément mener à des conséquences négatives ».

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

à la dévolution. A défaut de transformer le parti, le rapport de la commission interne le mit sur la voie de changements stratégiques malgré l'accueil hostile qu'il reçut initialement. Finalement, ce ne fut pas tant le fruit de son introspection et des retombées du rapport de sa commission interne que le contexte politique britannique et gallois avant et après la mise en place de la dévolution au pays de Galles en 1997 qui permit à *Plaid Cymru* de trouver ses marques vis-à-vis de la question constitutionnelle, comme nous le verrons en détail plus loin.

En Ecosse, le SNP s'était trouvé dans une situation similaire après 1979 et le parti connut à son tour une lutte entre factions idéologiques rivales. Ainsi, tandis que les fondamentalistes revendiquaient une position ouvertement séparatiste pour le parti, une prise de distances par rapport à Westminster et l'abandon complet d'idées dévolutionnistes, les gradualistes critiquaient le manque d'engagement du SNP pendant la campagne. Les fondamentalistes parvinrent à faire rétablir, dès le congrès de septembre 1979, le credo de « l'indépendance et rien de moins » (*Independence and nothing less*) et à obtenir un remaniement des instances dirigeantes du parti avec l'élection de Gordon Wilson à leur tête.

Dans ce climat extrêmement tendu, une nouvelle faction vit le jour, dite « Groupe 79 » (*79 Group*) mais initialement intitulée *Interim Committee for Political Discussion*, qui prônait une réorientation à gauche du parti et dont les trois priorités principales, définies dans son meeting inaugural d'août 1979, étaient l'indépendance, le socialisme et le républicanisme. Ce nouveau groupe était, par ailleurs, favorable aux recours à l'action directe dans le cas de fermetures d'usines, par exemple. Malgré l'opposition des fondamentalistes, le Groupe 79 gagnait du terrain au sein du SNP, notamment grâce à l'influence de Jim Sillars, fondateur du *Scottish Labour Party*, qui avait rejoint le SNP en 1980. Le Groupe 79 parvint ainsi à faire adopter trois de ses résolutions par le parti lors de son congrès annuel d'Aberdeen en 1981, à savoir la neutralité armée de l'Ecosse et son retrait de l'OTAN en cas d'indépendance, la démocratisation du service public écossais et l'organisation d'une grande campagne de désobéissance civile pour protester contre la montée du chômage en Ecosse. En réalité, l'adoption de ces résolutions dépendait moins de l'influence exercée par le Groupe 79 que du contexte politique de l'époque ou de précédents au sein du SNP sur de tels sujets. Paradoxalement, cette victoire pour le Groupe 79 signifia également sa fin : la débâcle de la campagne de désobéissance civile et l'arrestation de six membres du Groupe 79 après qu'ils aient tenté de s'introduire à la *Royal High School* d'Edimbourg pour y lire une déclaration (unique action, qui plus est avortée, de la campagne) mena à la dissolution du groupe et à l'affaiblissement de la position gradualiste au sein du SNP. Sept de ses membres furent exclus, parmi lesquels Alex Salmond et Margo MacDonald qui reviendront par la suite en position de force, et de nombreux sympathisants du groupe quittèrent le parti pour rejoindre parfois le parti travailliste. Le SNP se retrouva dans une position telle à la veille des élections législatives de 1983 que 32 des 72 circonscriptions électorales écossaises n'avaient toujours pas trouvé de candidat SNP. Les résultats des élections de 1983 reflètent, par ailleurs, les querelles internes et le manque de cohérence du message nationaliste de cette époque puisque le vote SNP chuta alors à 11,8% des suffrages seulement.

Avec deux députés seulement au Parlement et une baisse considérable du vote SNP, la position radicale de « l'indépendance et rien de moins » paraissait particulièrement mal adaptée et Gordon Wilson, dans un effort pour ramener le parti à une position plus modérée, tenta de réconcilier fondamentalistes et gradualistes autour d'un projet de Convention constitutionnelle. Cette Convention, d'abord rejetée par le congrès du parti en 1983 avant d'être acceptée *in extremis* l'année suivante, créerait un terrain d'entente entre fondamentalistes et gradualistes en permettant au SNP de faire campagne pour

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

l'indépendance, sans pour autant rejeter l'idée de la dévolution. Il s'agissait donc de montrer un front uni pour une forme d'autonomie, quelle qu'elle soit. Gordon Wilson soumit même, en mars 1980, un projet de loi au Parlement pour la mise en place d'une Convention constitutionnelle élue au suffrage universel (*Government of Scotland Bill*) mais celle-ci fut rejetée. Toutefois, avec l'aide de membres influents du parti, tels que Jim Sillars, Gordon Wilson réussit à convaincre le reste du SNP et une résolution fut adoptée par le congrès du parti de 1984 pour la mise en place d'une Convention élue. Cela allait dans le sens de l'opinion publique écossaise puisqu'un sondage MORI du 6 mars 1981 révélait que 70% des Ecossais déclaraient qu'ils voteraient pour le *Scotland Act* dans un référendum si c'était à refaire[160]. Paradoxalement, bien qu'il ait été élu dirigeant du parti nationaliste sur une plate-forme fondamentaliste, Gordon Wilson fut le principal architecte d'un consensus au sein du SNP et du glissement du parti vers une position plus gradualiste. Il parvint même, avec l'aide précieuse de Winnie Ewing, seul membre du SNP élu au Parlement Européen, Jim Sillars, et Alex Salmond, à faire adopter une résolution qui lui tenait particulièrement à cœur, à savoir un engagement clair en faveur de l'adhésion à la CEE. Or, nous verrons que la recherche d'un consensus à l'intérieur du parti et le développement d'un message nationaliste clair fut une étape essentielle dans le développement du parti, dont les fortunes électorales seront grandement favorisées par les circonstances politiques des années 1980 et 1990.

II – La Convention constitutionnelle écossaise: ébauche d'un consensus

1 – La Campaign for a Scottish Assembly ou le sauvetage de la dévolution

Peu après l'échec du référendum écossais, une « Campagne pour une Assemblée Ecossaise » (*Campaign for a Scottish Assembly*) fut fondée au printemps 1980 par quelques militants dévoués à l'idée de la dévolution afin de faire pression sur le gouvernement et convertir le plus grand nombre d'Ecossais à leur cause. D'organisation multipartisane, la CSA réunit travaillistes, libéraux et nationalistes, syndicalistes ou universitaires, dans un effort de mobilisation de l'opinion publique écossaise vis-à-vis de la dévolution grâce à l'organisation de rassemblements, conférences, fêtes et autres manifestations. Notons néanmoins que celles-ci n'eurent qu'un impact limité jusqu'en 1987 et le troisième mandat des conservateurs. Les élections législatives de juin 1987 marquèrent en effet un tournant dans le destin constitutionnel de l'Ecosse car en obtenant un troisième mandat en Grande-Bretagne avec 24% seulement des suffrages écossais, le parti conservateur galvanisa en fait les partisans de la dévolution et remit la question constitutionnelle à l'ordre du jour.

Après 1987, les conservateurs n'étaient soutenus que par moins d'un septième des députés écossais et moins d'un quart des députés gallois au Parlement, et ils avaient été élus par moins d'un quart de l'électorat écossais et un peu moins d'un tiers de l'électorat gallois. A défaut de suivre l'Angleterre dans son virage politique à droite, l'Ecosse et le pays de Galles développaient au contraire leur propre positionnement politique, qui plus est incompatible avec les arrangements constitutionnels de l'époque. Le parti conservateur connut par conséquent un déclin croissant de ses scores électoraux en Ecosse pendant les années 1980 et 1990 et, dans une moindre mesure, au pays de Galles, consécutif à son refus de reconnaître une dimension politique distincte à l'Ecosse et au pays de Galles. Le rejet du thatchérisme et la création d'une culture politique écossaise et galloise contraire à ses valeurs ébranlera une certaine conception de l'Union. L'idée d'un déficit

[160] ***The Scotsman*** , 6 mars 1981, www.thescotsman.co.uk

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

démocratique deviendra alors monnaie courante à partir des années 1980, puisque la légitimité d'un gouvernement britannique conservateur élu sans qu'il n'ait remporté de majorité en Ecosse ou au pays de Galles sera sérieusement remise en doute. En effet, le parti conservateur subira un déclin électoral important en Ecosse et au pays de Galles, contrairement à l'Angleterre où il sera toujours majoritaire, et n'arrivera que bon second derrière un parti travailliste dominant entre 1979 et 1992, comme le laissent constater les tableaux ci-après. Le manque de représentation politique de ces nations étant exacerbé par un bouleversement complet de l'ancien modèle d'autonomie écossaise et de réformes appliquées aux collectivités locales, l'ère thatchérienne se traduira donc par une rupture de l'équilibre traditionnel des pouvoirs au sein de l'Union et un désir de « démocratisation » de l'appareil politique britannique.

Tableau 17 - Résultats électoraux en Ecosse et au pays de Galles entre 1979 et 1992

		Ecosse		***Pays de Galles***	
Date	**Partis**	**Nombre de sièges**	**Pourcentage des suffrages**	**Nombre de sièges**	**Pourcentage des suffrages**
1979	conservateurs	22	31,4%	11	32,7%
	travaillistes	44	41,6%	22	48,6%
	libéraux	3	9%	1	12,8%
	SNP/*Plaid Cymru*	2	17,3%	2	8,1%
1983	conservateurs	21	28,4%	14	31%
	travaillistes	41	35,1%	20	37,5%
	Alliance	8	24,5%	2	23,2%
	SNP/*Plaid Cymru*	2	11,8%	2	7,8%
1987	conservateurs	10	24%	8	29,6%
	travaillistes	50	42,4%	24	45,1%
	Alliance	9	19,2%	3	17,9%
	SNP/*Plaid Cymru*	3	14%	3	7,3%
1992	conservateurs	11	25,7%	6	28,6%
	travaillistes	49	39%	27	49,5%
	libéraux-démocrates	9	13,1%	1	12,4%
	SNP*Plaid Cymru*	3	21,5%	4	8,8%

Source : compilés d'après www.psr.keele.ac.uk

Tableau 18 - Le vote conservateur en Ecosse, au pays de Galles et en Angleterre entre 1979 et 1992, en pourcentage des suffrages exprimés

	Ecosse	Pays de Galles	Angleterre
1979	31,4%	32,7%	47,2%
1983	28,4%	31%	46%
1987	24%	29,6%	46,2%
1992	25,7%	28,6%	46,7%

Source : compilés d'après www.psr.keele.ac.uk

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Dans ce climat, la nécessité de rassembler travaillistes, libéraux et nationalistes, ainsi que toutes autres tendances de la vie publique écossaise opposées au *statu quo*, se fit sentir plus que jamais. La recherche de ce consensus avait été l'objectif principal de la CSA depuis sa création mais son impact était resté mineur pendant ses sept ou huit premières années d'activité. Son action prendrait par la suite une signification historique. En effet, suite aux idées de Jim Ross, ancien haut-fonctionnaire au *Scottish Office* chargé du dossier de la dévolution de 1975 à 1979, et d'Alan Lawson, éditeur de *Radical Scotland*, un premier document intitulé *The Scottish Constitutional Convention* fut publié par la CSA en 1985, prévoyant la mise en place d'une Convention constitutionnelle écossaise et la rédaction d'un projet d'assemblée qui servirait de base de discussion pour un nouveau projet de dévolution. Malheureusement, il ne reçut qu'un accueil mitigé chez les nationalistes, dont le dirigeant, Gordon Wilson, avait fait une proposition similaire pour une Convention élue l'année précédente, ainsi que chez les travaillistes, prévoyant de remporter les élections législatives de 1987 et de mettre en place une assemblée à Edimbourg pour respecter fidèlement leur engagement. La victoire des conservateurs aux élections de 1987 eut l'effet d'une onde de choc dans le milieu politique et la CSA convoqua bientôt un comité d'organisation constitutionnel (*Constitutional Steering Committee*), composé d'un « *representative group of people who are not enslaved to political parties but who carry political weight* »[161]. Ce comité, ayant pour charge d'étudier la mise en place d'une Convention constitutionnelle représentative du paysage politique écossais, était présidé par Sir Robert Grieve, professeur à Glasgow University, premier président du *Highlands and Islands Development Board* à sa création en 1965, et comprenait dix-sept membres issus d'horizons professionnels très variés, parmi lesquels on comptait des universitaires, des syndicalistes ou encore des représentants des églises. En effet, si la Kirk s'était prononcée en faveur de l'autonomie parlementaire dès l'après-guerre, elle renouvela son engagement autonomiste après l'intervention controversée de Margaret Thatcher en mai 1988, dite *Sermon on the Mound*. En 1989, le *Church and Nation Committee* de l'Eglise d'Ecosse publiera même un rapport dénonçant une perte d'autonomie en Ecosse et rejetant la notion anglaise de souveraineté parlementaire illimitée. Son engagement lui vaudra de participer pleinement, aux côtés des autres églises écossaises, et notamment de l'Eglise catholique qui s'était longtemps opposée au *Home Rule*, au processus qui mènera à la création d'un nouveau Parlement écossais. Le 6 juillet 1988, le comité rendit son rapport au président de la CSA, Alan Armstrong. Il fut bientôt publié sous un titre lourd de signification : *A Claim of Right for Scotland*.

2 – A Claim of Right for Scotland : vers un renouveau constitutionnel

Malgré le défi lancé implicitement au gouvernement conservateur britannique dans son titre et une introduction se prêtant aisément à une possible interprétation nationaliste[162], le document ne faisait pas l'apologie de l'indépendance mais constituait au contraire un argumentaire pour la mise en place d'institutions garantissant l'autonomie de l'Ecosse. Le *Claim of Right* n'avait pas pour but de défendre l'existence d'une identité écossaise, qu'elle considérait comme acquise, mais la mise en place d'une institution à même d'assurer la représentation politique des Ecossais et la défense de leurs intérêts.

[161] **Andrew Marr,** ***The Battle for Scotland*** **,** Penguin Books, 1992, p. 197 « groupe représentatif de personnes qui ne sont pas esclaves de partis politiques mais qui portent un certain poids politique »

[162] **Owen Dudley Edwards,** ***A Claim of Right for Scotland*** **,** Polygon, Edinburgh, 1989, p.1 « We hold ourselves fully justified in registering a general Claim of Right on behalf of Scotland, namely that Scotland has the right to insist on articulating its own demands and grievances, rather than have them articulated for it by a Governement utterly unrepresentative of Scots » [163] *Ibid.* p. 2

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

« Much ink is wasted on the question of whether the Scots are a nation. Of course they are »[163].

Le rapport était divisé en trois parties principales dont la première s'exerçait à expliquer les raisons pour lesquelles une réforme constitutionnelle était devenue nécessaire, avant de contredire point par point les arguments des sceptiques. Pour ses auteurs, la politique des conservateurs soulignait la vétusté de la constitution britannique, en complète contradiction avec le projet originel du traité d'Union, censé garantir une certaine autonomie de l'Ecosse grâce à la préservation d'institutions couvrant à l'origine l'essentiel de la vie civile et administrative du pays. Les gouvernements successifs n'avaient pas tenu compte de l'évolution des instances gouvernementales du Royaume-Uni, et l'autonomie accordée à l'Ecosse était restée circonscrite à des domaines ayant perdu de leur importance dans la vie de l'Ecosse moderne. L'inaptitude et les limitations inhérentes au fonctionnement du *Scottish Office*, ainsi que nous l'avons évoqué plus haut, en étaient un symptôme supplémentaire. Les risques de déficit démocratique que présentait une constitution dénoncée dans le document comme une « démocratie de façade »[164] étaient en outre exacerbés par le système électoral en vigueur (scrutin uninominal à un tour et à majorité simple, autrement dit « *first-past-the-post* » en anglais) qui permettait aux députés d'être élus sans pour autant avoir remporté la majorité des suffrages dans leur circonscription et à un parti politique de gagner une élection sans avoir obtenu la moitié des suffrages exprimés. Dès lors, seule une assemblée écossaise élue pourrait redresser cette situation.

Les auteurs du *Claim of Right* rejetaient l'argument selon lequel la création d'une assemblée mènerait indubitablement à l'indépendance et ils affirmaient que le refus d'accorder une certaine autonomie à l'Ecosse était précisément ce qui profitait au nationalisme écossais. L'indépendance serait de toute façon un processus long et lourd qui impliquerait un grand débat public. Il était donc erroné de penser qu'une décentralisation des pouvoirs à une assemblée écossaise amènerait nécessairement les Ecossais à la sécession malgré eux. La question du *West Lothian* était également traitée dans le rapport dont les signataires rappelaient que la solution à ce problème appartenait aux Anglais puisqu'ils étaient libres de créer à leur tour une assemblée qui leur était propre. Puis, ils répondaient aux critiques concernant une trop grande bureaucratisation de l'Ecosse en soulignant que l'assemblée remplacerait le système du *Scottish Office*. Enfin, l'existence préalable du *Scottish Office* assurerait que les coûts de la mise en place d'une nouvelle forme d'administration à sa place seraient minimisés. Il s'agissait donc pour les Ecossais de prendre en main la gestion de leurs propres affaires, ce qui abondait finalement dans le sens du Premier ministre de l'époque, Margaret Thatcher, qui ne perdait rarement une occasion de pointer du doigt une certaine culture de la dépendance en Ecosse.

La deuxième partie du document fixait quatre objectifs principaux pour la Convention, qui devaient définir son rôle dans les années à venir, après avoir fait état de son système de fonctionnement, sa taille et sa composition.

« A Scottish Constitutional Convention would : 1. articulate and represent the Scottish demand for an Assembly ; 2. draft the provisions of an Assembly scheme, setting out the powers of the Assembly, its sources of finance and its relationship with British Government ; 3. negotiate with the British government

163

164 *Ibid.* p. 18 « an illusion of democracy »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

the timetable and implementation of that scheme ; 4. arrange any necessary test of Scottish support for the scheme, e.g., by referendum » [165] **.**

Il était primordial d'assurer que la Convention représente le plus fidèlement possible la population écossaise, mais la solution idéale d'une Convention élue directement par le peuple avait d'abord peu de chance d'être acceptée par le gouvernement et nécessitait ensuite un changement du mode de scrutin en vigueur pour adopter un scrutin à la proportionnelle. Deux solutions s'imposaient : la première, celle d'une Convention composée de membres élus au niveau national ou local, supposant une réelle consultation avec les autres groupes d'intérêt concernés qu'ils soient politiques ou apolitiques, et la seconde, une Convention composée de membres non-élus rassemblant des représentants des collectivités locales, des syndicats, de la Chambre de commerce, du patronat écossais, des églises ou encore des partis politiques, sur le modèle de la commission permanente sur l'économie écossaise (*Standing Commission on the Scottish Economy*) mise en place en juillet 1986. Or, le soutien des députés écossais était essentiel pour assurer la crédibilité et la popularité de la Convention ; leur présence aurait un réel impact sur l'avenir constitutionnel de l'Ecosse. Il était primordial que les députés écossais y participent afin que l'avenir de l'Ecosse ne se prépare pas sans eux. Le *Constitutional Steering Committee* recommanda donc la mise en place d'une Convention composée à la fois de membres élus et de représentants non élus de la société civile écossaise. Cette décision devait être renversée pour l'adoption d'une Convention composée uniquement de membres non-élus si les élus écossais refusaient la mise en place de la Convention. Il n'en fut rien.

Enfin, la troisième partie du *Claim of Right* examinait les différents moyens dont disposait la Convention pour mener à terme son projet, à savoir la mise en place d'une assemblée écossaise élue. En effet, s'il paraissait plus aisé de rédiger un projet d'assemblée en s'appuyant sur les documents existants et les débats précédents au sujet de la dévolution, tels que le rapport de la commission Kilbrandon, le *Scotland Act* avorté de 1978 ou les propositions précédentes des travaillistes et des conservateurs en matière de dévolution, parmi lesquels le *Government of Scotland Bill* de 1987 ou le document conservateur *Unlocking the Future*, publié en 1988 par le *Conservative Constitutional Reform Forum*, sans oublier les divers travaux des universitaires écossais ou les documents produits par les nationalistes et les libéraux, la mise en œuvre du projet demeurait le point culminant et le plus difficile à atteindre de cette vaste entreprise. En effet, d'aucuns craignaient que le gouvernement ne reconnaisse pas cette Convention comme un interlocuteur potentiel.

3 – La réaction politique : un consensus difficile

En fait, et de façon prévisible, le parti conservateur refusa d'emblée de participer à la Convention que le secrétaire d'Etat au *Scottish Office* de l'époque, Ian Lang, qualifia de « *pretentious piece of nonsense that can only do Scotland harm* »[166]. Lorsque les différents

[165] ***Ibid. p. 40 « Une convention constitutionnelle écossaise devrait : 1. articuler et représenter la demande écossaise pour une assemblée ; 2. rédiger les provisions d'un projet d'assemblée en définissant les pouvoirs de l'assemblée, ses ressources financières et sa relation au gouvernement britannique ; négocier un agenda et une date d'implémentation avec le gouvernement britannique ; mettre en place tout test nécessaire d'approbation au projet par les Ecossais, comme par exemple un référendum »***

[166] **Brian Taylor,** ***The Scottish Parliament*** **,** Polygon, Edimbourg, 1999, p. 36 « un tas d'inepties prétentieuses qui ne peut que faire du mal à l'Ecosse »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

partis politiques furent conviés à une réunion multipartisane le 27 janvier 1989 afin de donner leur avis sur le *Claim of Right* et s'exprimer sur leur éventuelle participation à la Convention constitutionnelle, seuls les conservateurs et les libéraux trouvèrent la tâche facile. En effet, tandis que les conservateurs, traditionnellement opposés à la dévolution, prétendaient que la Convention n'était qu'un cercle de bavardage inutile et que les intérêts de l'Ecosse seraient mieux servis au sein de l'Union, les libéraux-démocrates, traditionnellement favorables à l'octroi d'une forme d'autonomie en Ecosse et à une politique consensuelle, ne purent que se féliciter de la création d'une Convention au sein de laquelle ils auraient l'opportunité de jouer un rôle.

La décision était cependant moins aisée pour les travaillistes et les nationalistes. Le SNP craignait en effet que la Convention ne le pousse sur un terrain autonomiste trop éloigné de ses aspirations indépendantistes et que sa participation à une telle entreprise ne lui cause dommage électoralement, comme ce fut le cas aux élections législatives de 1979, après l'échec du référendum sur la dévolution, lorsqu'il perdit neuf de ses onze sièges. Ainsi, bien que le SNP ait d'abord consenti à participer à la Convention à la publication du *Claim of Right* en 1987, conformément à sa promesse de campagne électorale de 1987, il fit part peu après la réunion de son refus de participer.

Le parti travailliste faisait face, lui aussi, à une situation délicate car refuser de prendre part à la Convention faisait courir le risque de voir son électorat se retourner contre lui, et accepter revenait implicitement à reconnaître que le gouvernement conservateur n'avait pas de mandat pour gouverner l'Ecosse. Ainsi, le *Claim of Right* reçut-il d'abord un accueil timide de la part des travaillistes, qui craignaient également que la Convention ne soit trop teintée de nationalisme, comme l'avait fait entendre le ton de l'introduction du document. Ces derniers se devaient de prendre en considération le fait qu'une telle assemblée ne pourrait être introduite qu'avec un gouvernement travailliste au pouvoir et, dès lors, la plus extrême prudence s'imposait.

Les travaillistes décidèrent donc de rejoindre la Convention tout en se méfiant du SNP, leur plus sérieux adversaire. Le parti travailliste avait été fragilisé par l'échec du « *Scotland Act* » mais bien que désirant se faire remarquer en servant les intérêts de l'Ecosse, il mesurait toute l'importance d'une recherche de consensus lui permettant de faire mieux que dans les années 1970. Le parti travailliste voyait dans ce projet un gain politique potentiel notoire. Dans une interview accordée à Brian Taylor le 16 janvier 1999, Donald Dewar expliqua la décision travailliste de la façon suivante :

« There were genuine wishes to strengthen the base, to strengthen the coalition and at the same time pushing the SNP to the extremes, out of the mainstream of Scottish politics »[167].

Ainsi, bien qu'il ait accepté de rejoindre la Convention, le parti travailliste posa néanmoins certaines conditions. Il refusa tout d'abord que l'on élise directement des délégués à la Convention, mais imposa de les choisir parmi les membres du Parlement de Westminster, les membres du Parlement Européen et les collectivités locales écossaises. Cela constituait bien entendu un avantage majeur pour les travaillistes. D'autre part, les travaillistes refusaient que la Convention soit suivie d'un référendum invitant les électeurs à choisir entre indépendance et dévolution ; ils soulignaient à ce propos le ridicule d'une situation où la Convention travaillerait sur une option constitutionnelle mais inviterait à la fois les électeurs à en considérer d'autres. Cela ferait en effet transparaître un certain manque de confiance

[167] Ibid. p. 38 « Il existait un souhait réel de renforcement de la base et de la coalition mais en même temps de pousser le SNP aux extrêmes, en dehors de la politique traditionnelle »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

en la solution proposée. En outre, l'objectif était surtout d'empêcher par tous les moyens que le SNP ne rejoigne la Convention.

Le SNP, s'étant tout de même présenté aux premières discussions multipartisanes du 27 janvier 1988 à Edimbourg, représenté par son leader, Gordon Wilson, par Winnie Ewing et Jim Sillars, se trouvait face à un dilemme. Il était certes délicat de refuser de rejoindre la Convention, mais les nationalistes savaient fort bien que les conditions posées par les travaillistes signifiaient que peu de pouvoirs leur seraient accordés et que la Convention serait dominée par les travaillistes. Dans une interview que Gordon Wilson accorda à Brian Taylor le 28 novembre 1998, il se remémora:

« During the course of the day's discussions, it became apparent to everyone present that it [the Convention] was going to be dominated by Labour. They would have a two-thirds majority with MPs, councillors, trade unions. The rest of us were going to be purely decorative »[168].

Les nationalistes auraient donc fait campagne pour un programme presque entièrement travailliste. Ainsi, le 31 janvier 1988, le SNP annonça qu'il ne prendrait pas part à la Convention. Cela provoqua, d'une part, un véritable tollé au sein du parti, puisqu'un nombre relativement élevé d'adhérents du SNP était en faveur d'une approche gradualiste, et entraîna d'autre part, une certaine incompréhension chez ses électeurs. L'objectif des travaillistes était atteint puisqu'ils avaient réussi à écarter le SNP.

Paradoxalement, le SNP avait été au cœur de la décision du parti travailliste de prendre part à la Convention, suite à la victoire spectaculaire de Jim Sillars aux élections partielles de Govan, bastion travailliste, le 10 novembre 1988. En effet, lorsque le siège de Bruce Millan à Govan se trouva vacant, suite à sa nomination à la Commission des Communautés Européennes, le parti travailliste se trouvait fortement divisé sur la question de la « *poll tax* » (la réforme de l'imposition locale, introduite par les conservateurs). Lors d'une réunion à la mairie de Glasgow Govan, avant même que ne fût fixée la date de l'élection, le vote de la majorité des délégués favorables au non-paiement fut bloqué par celui des syndicats (selon le système du « *block vote* » en vigueur jusqu'en 1993). Les nationalistes, au contraire, présentèrent un front uni contre l'introduction de l'impôt et leur campagne efficace, prônant le non-paiement de la « *poll tax* » et mettant l'accent sur le porte à porte, porta bientôt ses fruits. En outre, l'adoption du slogan « *Scotland's future is independence in Europe* », lors du congrès d'Inverness en septembre 1988, permettait de rassurer bon nombre d'électeurs hésitants en présentant une alternative constitutionnelle et économique plus populaire. Les nationalistes soulignèrent également à l'occasion de leur campagne l'inaction des députés écossais travaillistes, rebaptisés « *Feeble Fifty* », face à la politique agressive des conservateurs à Westminster qui étaient parvenus à imposer l'expérimentation de la « *poll tax* » en Ecosse un an avant l'Angleterre et le pays de Galles. Un vote SNP, assuraient-ils, serait un vote plus efficace. En effet, un sondage réalisé à la sortie des urnes par l'institut de sondage *National Opinion Research* recensait 55% de sondés qualifiant la prestation des députés travaillistes de « médiocre » (« *poor* ») ou « très mauvaise » (« *very poor* »)[169]. Ainsi, tandis que les travaillistes s'étaient divisés sur l'adoption d'une position contre la « *poll tax* » qui remettrait en cause la légitimité des

[168] ***Ibid. p. 39 « A mesure qu'avançait cette journée de discussions, il apparaissait clairement à l'ensemble des personnes présentes que la convention serait dominée par les travaillistes. Ils auraient une majorité de deux-tiers avec des députés, des conseillers, et des syndicats. Le reste d'entre nous ne serait que purement décoratif »***

[169] **Susan Deacon,** ***Adopting Conventional Wisdom: Labour's Response to the National Question*** **, Scottish Government Yearbook,** Unit for the Study of Government in Scotland, Edinburgh, 1990, p. 69

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

conservateurs à gouverner l'Ecosse, les nationalistes n'avaient pas hésité à lancer un défi au gouvernement conservateur et à encourager une campagne de désobéissance civile, pour le plus grand plaisir des électeurs. Le candidat nationaliste, Jim Sillars, remporta en novembre 1988 le siège brigué par le travailliste Bob Gillespie dans la circonscription de Glasgow Govan, jusqu'alors un bastion travailliste, avec plus de 50% des voix. Ce fut l'occasion d'une prise de conscience importante chez les travaillistes puisqu'une semaine seulement après l'élection, *Scottish Labour Action* publiait une brochure significativement intitulée « *Gubbed in Govan* »[170] et dont l'interprétation de cette défaite se résumait à « *a vote of no confidence in Labour's Scottish leadership and their inability to come to terms with the Scottish dimension* »[171]. Le message était clair : il était devenu impératif de participer activement à la Convention constitutionnelle et de rechercher un consensus avec les autres partis politiques sur cette question.

Avec l'appui du *Scottish Trades Union Congress* (STUC), *Scottish Labour Action* (SLA) exerça assez de pression sur les instances dirigeantes du parti travailliste pour que son vœu de participer à la Convention soit entendu : la majorité des dix-sept résolutions qu'elle publia en novembre 1988, avant de les soumettre en mars 1989 au 74ème congrès du parti travailliste écossais à Inverness, formulaient le souhait de participer à la Convention dans le but de créer une assemblée écossaise quels que soient les résultats des prochaines élections législatives. Si le gouvernement conservateur n'acceptait pas la mise en place d'une assemblée, la charge en reviendrait au parti travailliste car, en remportant la majorité des sièges écossais, il serait mandaté par le peuple écossais et en droit de procéder à la mise en place d'un tel projet. Cette idée de double mandat (« *dual mandate* ») embarrassait la vieille garde travailliste écossaise car elle impliquait un recours à des moyens anticonstitutionnels. Toutefois, la défaite des travaillistes à l'élection partielle de Govan avait réussi à insuffler suffisamment d'énergie pour que la publication de la SLA, *A New Agenda for Labour in Scotland*, soit acceptée avec assez d'enthousiasme au congrès d'Inverness, même par les plus réticents, tels que l'ancien anti-dévolutionniste, Neil Kinnock. Des signes avant-coureurs de la reconnaissance chez les travaillistes d'une nouvelle dimension de la question constitutionnelle étaient apparus puisque, le 20 décembre 1988, Donald Dewar avait mené les choses tambour battant en prenant la tête des députés écossais travaillistes qui quittèrent la Chambre des Communes en protestation contre l'incapacité du gouvernement à faire fonctionner la commission spéciale sur les affaires écossaises en raison d'un nombre trop limité de députés conservateurs écossais[172].

Outre la crainte ressuscitée d'un nouvel essor électoral nationaliste en Ecosse, la défaite de Govan avait donné une nouvelle impulsion à la question constitutionnelle chez les travaillistes. Mais si la fin des années 1980 avait vu la mobilisation de la société civile autour d'un projet d'assemblée, celui-ci n'avait pas encore rassemblé la population ou les partis politiques, dont les propositions demeuraient contradictoires. La publication du *Claim of Right* ne mobilisa pas l'opinion publique et la Convention ne représentait certes pas une priorité pour les partis politiques écossais. Un seul évènement permit la reconnaissance de la question constitutionnelle comme prioritaire : la quatrième victoire, inattendue, des

[170] « Battus à plates coutures à Govan »

[171] **Iain MacWhirter, *After Doomsday…The Convention and Scotland's Consitutional Crisis* , Scottish Government Yearbook,** Unit for the Study of Government in Scotland 1990, p. 26

[172] La nomination des membres du comité devait refléter les forces électorales des partis à la Chambre des Communes. Or, le nombre de députés conservateurs écossais étant insuffisant, leurs rangs furent complétés par des députés conservateurs de circonscriptions anglaises et galloises.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

conservateurs aux élections législatives de 1992, ou le second « *Doomsday scenario* », un scénario catastrophe qui ferait trembler tout le paysage politique écossais.

4 – 1992 : un nouvel électrochoc pour les partis politiques

Le retour au pouvoir des conservateurs en 1992 suscita de vives réactions chez les travaillistes comme chez les nationalistes. La surprise était d'autant plus grande que tous les derniers sondages avant les élections avaient sous estimé le vote conservateur en Ecosse d'une moyenne de cinq points, tout en surestimant le vote nationaliste de trois points et demi et le vote travailliste de trois points.[173] Par conséquent, le lendemain des élections vit la création d'un certain nombre d'associations autonomistes, dont *Scotland United*, groupe de pression multipartisan fondé par les travaillistes John MacAllion et George Galloway et dont l'objectif était l'organisation d'un référendum à options multiples sur l'avenir constitutionnel de l'Ecosse, permettant aux Ecossais de choisir entre le *statu quo*, la dévolution et l'indépendance. Cette association prônait donc la recherche d'une approche consensuelle envers le SNP afin de former un front politique anti-conservateur permettant de faire pression sur le gouvernement et d'obtenir la tenue d'un tel référendum. Cette tactique ne faisait pas l'unanimité au sein du parti travailliste, néanmoins, puisque d'aucuns, comme Norman Hogg ou John MacFall, estimaient au contraire que la place centrale accordée à la dévolution lors de la campagne avait été une erreur stratégique. Cette querelle était d'autant plus amère qu'elle se greffait aux tensions créées par les demandes des membres les plus nationalistes du parti, regroupés au sein de la *Scottish Labour Action*, pour la création d'un parti travailliste écossais indépendant du parti britannique. Ces demandes furent formulées dans un document publié en août 1992, *Towards a Scottish Labour Party*, recommandant la création d'un parti écossais autonome capable de négocier un projet de Parlement en Ecosse avec le gouvernement conservateur. Enfin, *Scotland United* semait également la discorde chez les nationalistes, divisés entre partisans d'une coopération avec les travaillistes, comme Alex Salmond, par exemple, et opposants, comme Gordon Wilson, Jim Sillars et Margaret Ewing.

Scotland United, dont le premier rassemblement, le 12 avril à Glasgow, rassembla cinq mille personnes, dont neuf députés travaillistes, comptait parmi ses membres des représentants du SNP, du parti libéral-démocrate, des syndicats (parmi lesquels Campbell Christie, président du STUC, et son adjoint Bill Speirs), mais encore des personnalités de la société civile actives dans le débat constitutionnel en Ecosse telles que le chanoine Kenyon Wright, président du comité exécutif de la Convention. L'organisation illustrait donc parfaitement une forme de coopération au sein de l'opposition écossaise. Toutefois, d'autres mouvements eurent également pour dessein d'affirmer l'union des forces politiques et civiles écossaises contre un gouvernement conservateur étranger aux aspirations écossaises et symptomatique de l'existence d'un déficit démocratique. Ainsi, l'association *Common Cause* rassemblait-elle de nombreux membres de la *Campaign for a Scottish Parliament* (anciennement nommée *Campaign for a Scottish Assembly* mais rebaptisée suite aux élections de 1992) ainsi que divers intellectuels écossais, soit universitaires, écrivains ou journalistes, mais aussi des acteurs, des élus locaux et des militants politiques, dans le but d'un référendum à question unique sur la mise en place d'un Parlement en Ecosse. Elle parvint à organiser des manifestations importantes, dont une le 12 décembre 1992, rassemblant plus de 25 000 personnes. Puis, une troisième association, fondée

[173] sondages MORI du 2 avril, Market Research Scotland des 2 et 3 avril, System Three Scotland des 4 et 5 avril et ICM des 5 et 6 avril 1992. *Cf* **John Curtice, *What Future for the Opinion Polls? The Lessons of the MRS Inquiry* ,** Scottish Affairs, no. 10, hiver 1995, p. 65

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

en mars 1993 pour coordonner les diverses organisations autonomistes, *Coalition for Scottish Democracy*, se donnait comme objectif la circulation d'une pétition adressée au Parlement Européen, affirmant le droit des Ecossais à l'autodétermination, et la création d'un « Sénat écossais », sous forme de forum virtuel ouvert à tous afin de débattre de toute question concernant l'Ecosse (*Scottish Civic Assembly*, plus tard rebaptisé *Scottish Civic Forum*). Enfin, dès le lendemain des élections législatives s'étaient rassemblées quelques dizaines de manifestants devant les grilles de la Royal High School de Calton Hill, à Edimbourg, lieu hautement symbolique puisqu'il avait été choisi pour accueillir l'assemblée proposée par le gouvernement Callaghan dans les années 1970. Ce rassemblement de personnalités très diverses, comprenant écologistes, étudiants, militants anti-nucléaires, chômeurs, fonctionnaires, ou encore ouvriers, donna bientôt naissance à un groupe informel, *Democracy for Scotland*, ou encore *The Vigil*, en référence à sa fonction, puisque ses membres se relayèrent nuit et jour devant les bureaux du *Scottish Office* pour y monter la garde jusqu'à ce que le gouvernement accepte de prendre en compte les revendications autonomistes des Ecossais. La garde dura 1 980 jours et prit fin le 12 septembre 1997.

5 – Le travail de la Convention constitutionnelle écossaise

Réagissant d'abord à l'introduction de la « *poll tax* » en Ecosse et à la menace nationaliste représentée par la victoire du SNP aux élections partielles de Govan, la Convention continua son travail bon gré mal gré en dépit des difficultés que posait une quatrième victoire des conservateurs. Elle publia ainsi deux rapports ébauchant la composition, les prérogatives et le fonctionnement d'un futur Parlement écossais, l'un en 1990, *Towards Scotland's Parliament*, et l'autre en 1995, *Scotland's Parliament, Scotland's Right*. Deux documents qui, comme nous le verrons, constitueront la base du projet de dévolution de 1997.

Suivant les recommandations du *Claim of Right*, la Convention constitutionnelle, dans un effort de représentativité de la population écossaise, rassembla les principaux partis d'opposition (à l'exception des nationalistes), des délégués d'organisations non-politiques et des représentants de la société civile écossaise. Elle comptait donc parmi ses membres : des délégués du parti travailliste, du parti libéral-démocrate, du parti Vert écossais (*Scottish Green Party*), du parti communiste (rebaptisé plus tard *Democratic Left*), du parti social-démocrate, du *Co-operative party*, du *Scottish Trades Union Congress* (STUC), des collectivité locales, des principales églises écossaises, de la fédération des petites entreprises (*Federation of Small Businesses*), de la convention des femmes (*Scottish Convention of Women*), des organisations culturelles et linguistiques gaéliques et des associations de minorités ethniques. La Convention accueillait également des représentants de divers organismes en tant qu'observateurs, tels que le conseil écossais pour le développement et l'industrie (*Scottish Council for Development and Industry*), le comité des présidents d'universités (*Committee of University Principals*) et la *Campaign for a Scottish Assembly*. Un représentant des professions juridiques vint s'ajouter à cette liste en 1995 seulement.

L'on recensait parmi les élus membres de la Convention en 1990 soixante-deux députés écossais, dont cinquante-cinq députés au Parlement de Westminster et sept députés au Parlement européen, et cinquante-neuf représentants des collectivités locales, parmi lesquels se trouvaient douze membres des conseils des régions et des îles (*Regional and Islands Councils*) et quarante-sept membres des conseils locaux (*District Councils*). En outre, chacun des partis représentés avait envoyé un délégué officiel, à l'exception des partis travailliste et libéral-démocrate qui en avaient envoyés respectivement six et onze. Or, cette composition évolua très peu entre 1990 et 1995 et il est important de

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

noter une surreprésentation des élus au détriment des membres non-élus, ainsi qu'une surreprésentation des libéraux-démocrates au regard de leur poids électoral. Soulignons enfin que les délégués de la Convention représentaient dans l'ensemble des secteurs de la vie politique et de la société écossaises déjà favorables à la mise en place d'un projet de dévolution en Ecosse. En excluant malgré elle les partis nationaliste et conservateur ainsi que les secteurs de la société écossaise hostiles à un projet d'autonomie, la Convention ne pouvait pas atteindre son objectif de représentation complète de la société écossaise. Précisons néanmoins que de nombreux nationalistes et conservateurs soutinrent le projet à titre individuel et que la Convention demeure à ce jour un modèle de consensus politique dont le fruit fut largement validé par la population lors du référendum de 1997.

La Convention se réunit sept fois en l'espace de dix-huit mois et sa première réunion eut lieu le 30 mars 1989 dans les locaux où se tiennent habituellement l'Assemblée Générale de l'Eglise d'Ecosse et où devait siéger temporairement le futur Parlement écossais. Présidée conjointement par l'ancien ministre travailliste, Harry Ewing, et l'ancien dirigeant du parti libéral, Sir David Steel, cette première réunion fut l'occasion de la présentation et de la ratification par ses membres d'une déclaration formelle de souveraineté du peuple écossais, connue sous le nom de *Claim of Right* à l'instar du rapport du comité Grieve évoqué plus haut. Cette déclaration conservait en effet un même ton quasi-nationaliste, rappelant la doctrine écossaise de la souveraineté populaire et défiant implicitement la souveraineté de Westminster, et appelant ses cent cinquante signataires à reconnaître « *the sovereign right of the Scottish people to determine the form of Government best suited to their needs* »[174]. Cette déclaration fut assortie d'un discours de même ton par le chanoine Kenyon Wright, président du comité exécutif de la Convention, secrétaire général du conseil des églises écossaises (*Scottish Churches Council*) et directeur de la *Scottish Churches House*, défiant l'autorité de Margaret Thatcher et défendant le droit des Ecossais à l'autodétermination :

« What if that other single voice we know so well responds by saying, 'We say No and we are the State'. Well, we say Yes and we are the People! »[175].

Après sept réunions plénières au cours desquelles les membres de la Convention tentèrent péniblement de trouver un consensus, un premier document fut publié et présenté symboliquement le 30 novembre 1990, le jour de la Saint Andrew, saint patron de l'Ecosse. *Towards Scotland's Parliament* était un rapport court, d'une vingtaine de pages, rassemblant les premières propositions de la Convention. La modération de ces propositions était certes décevante au regard de la mission que s'était donnée la Convention dans le *Claim of Right* de 1988 ; si le transfert des pouvoirs correspondait de façon générale au transfert de pouvoirs déjà obtenus par le *Scottish Office*, de nombreuses questions sensibles telles que la part laissée aux femmes et à la représentation des îles n'avaient pas encore été réglées. Néanmoins, le rapport représentait le fruit d'un consensus difficile et posait des bases importantes pour la création d'un futur Parlement écossais.

Ainsi, la Convention ne put parvenir à un accord sur l'une de ses principales pierres d'achoppement, à savoir l'adoption d'un mode de scrutin. Pomme de discorde importante, le scrutin à la proportionnelle fut défendu ardemment par les libéraux-démocrates mais ils ne parvinrent pas à convaincre militants travaillistes et syndicats, méfiants par rapport à un

[174] **Scottish Constitutional Convention,** ***Towards Scotland's Parliament*** , novembre 1990, p. 1 « le droit souverain du peuple écossais à décider du système de gouvernement le mieux adapté à ses besoins ».

[175] ***Kenyon Wright, The People Say Yes, The Making of Scotland's Parliament, Argyll Publishing, 1997, p. 52 « Et si cette autre voix singulière que nous connaissons si bien répondait par: 'Nous disons Non et nous sommes l'Etat'. Et bien nous disons Oui et nous sommes le Peuple ! »***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

système électoral qui remettrait en cause l'hégémonie du parti travailliste en Ecosse. Ce parti avait en effet remporté 70% du total des sièges en Ecosse aux élections législatives de 1987 avec 42% seulement des suffrages, soit 50 sièges au lieu de 30 avec un scrutin à la proportionnelle. Sans pouvoir faire de propositions précises quant au mode de scrutin à adopter par un futur Parlement écossais, le rapport délimitait tout de même certains critères à respecter dans le choix du scrutin et préconisait à la fois la simplicité, la proportionnalité, la représentation des femmes, des minorités ethniques et de la population des régions isolées, ainsi que le maintien d'un lien entre un élu et sa circonscription. Nous reviendrons plus tard en détail sur l'adoption d'un mode de scrutin pour le Parlement écossais, mais pour l'heure il suffira de noter que la Convention s'accordait à rejeter le scrutin uninominal à un tour utilisé pour les élections législatives britanniques. De même, le système de financement du futur Parlement écossais d'abord prévu par la Convention s'attira de nombreuses critiques et la Convention fut contrainte de le retirer. Seule la décision d'accorder au Parlement écossais le pouvoir de faire varier l'impôt sur le revenu d'un maximum de 3% survécut aux différentes phases de la Convention, comme nous le verrons plus loin. En revanche, l'accent mis sur les pouvoirs économiques du Parlement écossais dans *Towards Scotland's Parliament* s'éroda dans les phases suivantes. Le rapport préconisait l'octroi de pouvoirs économiques stratégiques dans les industries écossaises clés telles que celles du whisky, de l'acier, de l'ingénierie off-shore, du textile et de l'agriculture, et demandait la possibilité de négocier les termes des investissements étrangers en Ecosse, la responsabilité des monopoles et des fusions d'entreprises et le pouvoir de créer une organisation de commerce international. Le livre blanc de 1997 sera beaucoup plus circonspect sur ces points en raison, sans doute, d'un changement d'esprit au parti travailliste et de l'influence des libéraux-démocrates, craignant une politique économique trop interventionniste.

Sans doute encouragés par le retour des conservateurs au pouvoir en 1992, les membres de la Convention connurent une seconde phase de travail plus fructueuse. La mise en place d'une commission constitutionnelle (*Constitutional Committee*) en novembre 1993, chargée d'étudier les points de contentieux et de faire des propositions précises, vint leur faciliter la tâche. En effet, la commission se réunit une douzaine de fois avant la publication de ses recommandations en octobre 1994 dans un rapport dont s'inspirerait largement les propositions finales de la Convention constitutionnelle écossaise, publiées le 30 novembre 1995 sous le titre *Scotland's Parliament, Scotland's Right*.

Ce dernier document spécifiait les pouvoirs du futur Parlement de façon plus détaillée et comportait, en outre, une copie de l'accord électoral passé le 23 novembre 1995 entre les deux principaux partis d'opposition représentés dans la Convention, à savoir les partis travailliste et libéral-démocrate, dans le but de trouver un terrain d'entente pour le mode de scrutin et la représentation des femmes. Le fruit de ce compromis fut un Parlement de cent vingt-neuf membres dont soixante-treize députés élus au scrutin uninominal à un tour et cinquante-six députés supplémentaires (*top-up*) assurant une certaine correspondance entre sièges obtenus et vote populaire. La solution à l'épineux problème de la représentation des femmes au Parlement s'était également éloignée du plan rigide originel pour une représentation obligatoire de cinquante pour cent de femmes candidates dans chaque parti et s'orientait désormais vers un accord volontaire entre les différents partis. De plus, la question du financement du Parlement s'arrêtait sur la solution d'une subvention globale suivant le principe britannique d'égalisation des ressources et la formule Barnett que nous étudierons en détail plus loin. Notons également que le ton du document était plus précautionneux que celui de *Towards Scotland's Parliament* en ce qui concernait les questions de développement et d'intervention économique, et se voulait rassurant envers le milieu patronal à qui s'adressait la spécification selon laquelle l'impôt sur les sociétés

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

n'augmenterait pas avec la création d'un nouveau Parlement écossais. Il était également précisé que le pouvoir de faire varier l'impôt sur le revenu ne serait utilisé qu'avec la plus grande prudence[176].

Bien que certaines questions soient demeurées sans réponses dans le projet de Parlement imaginé par la Convention constitutionnelle écossaise, telles que la représentation écossaise au Parlement de Westminster ou encore les relations entre l'exécutif écossais et Whitehall, le rapport de 1995 représentait un projet très complet, « prêt à l'emploi », et le fruit d'un consensus exceptionnel. Encore fallait-il qu'il fût mis en œuvre par un gouvernement britannique.

6 – Retour de la question constitutionnelle au pays de Galles

Le débat sur la dévolution au pays de Galles ne réapparut qu'après la troisième victoire des conservateurs en 1987, lorsque les Gallois votèrent à nouveau majoritairement pour le parti travailliste. La durée du gouvernement conservateur, son impact sur les industries galloises, et tout particulièrement sur l'industrie minière, les réformes corrosives subies par le gouvernement local et la multiplication de « *quangos* » non-élus contribuèrent à la fois au sentiment d'un déficit démocratique et au retour de la dévolution sur l'agenda politique travailliste au pays de Galles. Le soutien croissant à la dévolution s'organisa donc dès 1987 au sein de la *Campaign for a Welsh Assembly* (CWA), qui débuta dans la circonscription de Cardiff Central peu après l'élection et rassembla des membres de différents partis politiques.

Les candidats de l'opposition étant tous favorables à la dévolution dans la circonscription de Cardiff Central, ils décidèrent de se réunir régulièrement dans tout le pays de Galles afin d'y relancer le débat et, dès l'automne 1988, l'organisation pouvait se targuer d'avoir créé des sections dans tout le pays. La CWA débuta donc avec le travailliste Jon Owen Jones, les nationalistes Siân Caiach et Siân Edwards, les libéraux-démocrates Mike German et Frank Leavers, et le communiste Bert Pearce. John Osmond fut nommé secrétaire et Jon Owen Jones président. S'inspirant de la *Campaign for a Scottish Assembly*, désormais prête à établir une Convention constitutionnelle pour y ébaucher un plan d'assemblée écossaise, la CWA appela les vingt-quatre députés gallois à rejoindre l'organisation. Elle se heurta néanmoins à une hostilité considérable au sein du parti travailliste, encore divisé sur la question malgré la conversion de nombreuses figures clés à sa cause, telles que Neil Kinnock, par exemple, anti-dévolutionniste notoire en 1979 et leader du « Gang des Six ». Seuls treize députés signèrent une motion (*Commons Early Day Motion*) pour la création d'une assemblée galloise, parmi lesquels se trouvaient Gareth Wardell, Brynmor John, Ted Rowlands, Ray Powell, Alun Michael, Rhodri Morgan, Martin Jones, Win Griffiths et Ron Davies. Dans une déclaration à la CWA, ce dernier expliqua qu'il avait changé d'opinion au sujet de la dévolution après avoir lu le slogan suivant sur un pont ferroviaire de sa circonscription de Caerphilly : « *'We voted Labour – we got Thatcher '* »[177].

Toutefois, l'enthousiasme de certains députés travaillistes pour la dévolution ne suffit pas à susciter un mouvement favorable aux réformes constitutionnelles au sein du parti travailliste, d'autant plus que l'hostilité au nationalisme s'y aiguisa plutôt lors d'un duel électoral amer entre Kim Howells et les nationalistes à l'élection partielle de Pontypridd en 1989. Plusieurs facteurs encouragèrent les travaillistes à revoir leurs positions : la

[176] **Scottish Constitutional Convention,** ***Scotland's Right, Scotland's Parliament*** **,** novembre 1995, p. 13 « unlikely to be used without a great deal of caution and prudence »

[177] **Leighton Andrews,** ***Wales Says Yes,*** *The Inside Story of the Yes for Wales Referendum*, Seren books, 1999, p. 56 « Nous avons voté travailliste – Nous avons eu Thatcher »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

création en Angleterre d'un mouvement pro-réformiste, favorable à une Constitution écrite et dénonciateur du non-respect des libertés civiles, dit *Charter 88*, la publication du *Claim of Right for Scotland* par la *Campaign for a Scottish Assembly* et la mise en place d'une Convention constitutionnelle écossaise. Malgré quelques résistances locales, la dévolution retrouva sa place sur l'ordre du jour de la *Wales Labour Conference* de 1990.

Les divisions travaillistes de 1979 ayant profondément marqué les esprits, le mot d'ordre était désormais la recherche de l'unité. Le parti travailliste articula donc son retour aux questions constitutionnelles autour des questions de gouvernement local car, dès 1976, le parti avait appelé à la fusion urgente des conseils régionaux et départementaux (*county and district councils*) en un conseil unique à un seul tiers et à compétences variées. Cette solution fut réitérée dans le rapport de la consultation menée entre 1988 et 1990 par le parti travailliste gallois, sondant plus de quatre-vingts organisations sur la nécessité de réformer les structures des gouvernements local et régional. Ce rapport proposait en effet la création d'une nouvelle institution élue reprenant les fonctions du *Welsh Office*. Or, celle-ci ne serait pas l'objet d'un référendum mais d'un engagement formel du parti travailliste dans son manifeste électoral. Ces réformes régionales galloises devaient en outre voir le jour dans le même temps que des réformes régionales en Angleterre.

L'enthousiasme au sein du parti travailliste gallois demeura tout de même limité lors des élections législatives de 1992 pour lesquelles le parti travailliste s'était engagé à mettre en place des mesures de dévolution une fois élu. Malgré sa nouvelle position vis-à-vis de la dévolution, Neil Kinnock, alors dirigeant du parti travailliste, se montrait prudent, tout comme son *Shadow Secretary of State for Wales*, Barry Jones. La quatrième défaite des travaillistes aux élections législatives fut donc l'élément déclencheur d'une réelle prise de conscience au sein du parti travailliste gallois de l'importance de la dévolution. Trois événements contribuèrent à relancer le projet : dans un premier temps, le *Wales TUC* vota une résolution lors de sa conférence annuelle, appelant à créer une Convention constitutionnelle galloise sur le modèle de son homologue écossaise et publia même un document délimitant la structure de cette Convention ; puis, inquiet de cette initiative et du spectre d'une nouvelle collaboration multipartisane sur un projet de dévolution au pays de Galles, l'exécutif du parti travailliste gallois établit sa propre commission constitutionnelle en juin 1992 (*Constitutional Policy Commission*), chargée de réexaminer et de remettre à jour la politique travailliste de dévolution au pays de Galles ; enfin, John Smith, nouveau dirigeant du parti travailliste et dévolutionniste convaincu, nomma Ron Davies, pro-dévolutionniste comme lui, *Shadow Secretary of State for Wales*.

Davies avait la mission délicate de faire des propositions satisfaisant à la fois le gouvernement local gallois, craignant que le gouvernement n'adopte une politique trop centralisatrice, et le parti travailliste britannique, inquiet qu'une assemblée galloise ne divise le parti. Il dut donc rechercher une politique consensuelle dont la première étape prit la forme d'un document signé par l'ensemble du parti, *No Devolution – No Deal*. En outre, la commission constitutionnelle du parti travailliste publia bientôt son premier rapport intérimaire: *The Welsh Assembly, The Way Foward*, 1993. Le parti le reçut avec circonspection et demanda une étude plus détaillée de la structure et des pouvoirs de la future assemblée. De telles précautions étaient nécessaires au regard du manque de soutien pour la mise en place d'une convention constitutionnelle car elle ne manquerait pas d'impliquer le parti nationaliste avec qui les travaillistes ne souhaitaient pas être associés. Ces craintes furent par ailleurs illustrées par les sévères réprimandes reçues par trois députés gallois présents à la conférence de la *Parliament for Wales Campaign* de mars

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

1994 car l'exécutif du parti considérait la campagne trop proche des positions nationalistes. La dévolution demeurait l'objet de nombreuses divisions.

Le décès prématuré de John Smith et son remplacement à la tête du parti travailliste par Tony Blair coïncidèrent avec la publication d'un projet de consultation par la commission constitutionnelle du parti, *Shaping the Vision*, soulevant trois questions principales : la question des pouvoirs de variation de l'impôt de la future assemblée, celle de la législation primaire et, enfin, le choix d'un mode de scrutin. Pour tenter d'y répondre, il fut décidé que la commission tiendrait une série de six réunions de consultation publique dans tout le pays de Galles. Toutefois, celles-ci furent tenues pendant la journée et en semaine, limitant le taux de participation. Si la nomination de Blair à la tête du parti avait pu soulever des doutes quant à son positionnement réel vis-à-vis de la dévolution, ces doutes furent exacerbés lors de l'année suivante. En effet, il semblait que pour les plus enthousiastes, comme Ron Davies par exemple, le chemin menant à la dévolution serait désormais plus cahoteux.

Le Wales TUC, soucieux que la question constitutionnelle ne devienne une « diversion » trop importante et n'empêche les travaillistes de gagner les prochaines élections, adressa à cette période un avertissement à la commission constitutionnelle. Ces craintes furent en partie confirmées par les déclarations de John Major en décembre 1994, affirmant sa détermination à contrer les projets de dévolution des travaillistes et menaçant d'en faire un thème électoral important. Cela renvoyait les travaillistes sur la défensive et induisait des doutes quant au projet de dévolution. S'il était impossible de faire marche arrière dans le cas de l'Ecosse, il était encore temps de lever le pied au pays de Galles. La réunion de la commission constitutionnelle à *Transport House*, Cardiff, en mars 1995, et celle de *South Glamorgan County Hall* le mois suivant, furent donc l'occasion d'un bras de fer opposant dévolutionnistes enthousiastes, tels que Ron Davies et Rhodri Morgan, et sceptiques, tels que Kim Howells, Terry Thomas et Wayne David. Bien que Davies ait ardemment défendu l'idée d'un scrutin à la proportionnelle dans la future assemblée galloise afin d'assurer la légitimité de celle-ci et, par conséquent, sa protection contre Westminster, l'argument ne fut adopté ni par la commission, ni par l'exécutif du parti. En mai 1995, *Shaping the Vision* fut donc approuvé tel quel à la conférence annuelle du parti travailliste sans qu'il n'y ait de véritable débat. Le parti rejeta l'idée de pouvoirs législatifs primaires, adopta le scrutin uninominal à un tour, et déclara que des mesures devraient être prises pour que la représentation des femmes à l'assemblée soit assurée. L'avantage était donc clairement aux dévolutionnistes « minimalistes », pour utiliser l'expression de Kevin Morgan et Geoff Mungham[178].

Les réactions ne tardèrent pas et un groupe de pression interne au parti travailliste visant à faire campagne pour une approche plus radicale fut formé, dirigé par Gareth Hughes, membre à la fois de la commission et de l'exécutif du parti. Ce groupe reçut le soutien de nombreuses personnalités internes au parti, telles que Rhodri Morgan, Eluned Morgan et David Morris, de syndicats et de sections locales du parti travailliste. Par ailleurs, Ron Davies avait fait directement appel aux dirigeants des syndicats gallois et obtenu le soutien de George Wright, secrétaire régional de la TGWU (*Transport and General Workers' Union*), et de Derek Gregory, secrétaire régional de *Unison*, syndicat du secteur public. Or, le soutien des syndicats était essentiel puisque ceux-ci dominaient l'exécutif. Ainsi, lors d'une réunion de l'exécutif en septembre 1995, il fut convenu de rouvrir le dossier du mode de scrutin de l'assemblée et de lui donner davantage de pouvoirs, dont notamment celui de réformer les « quangos ». La conférence du parti travailliste de 1996 vit donc

[178] **J. Barry Jones & Denis Balsom,** ***The Road to the National Assembly for Wales*** **,** University of Wales Press, Cardiff, 2000, p. 40 "minimalists"

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

une avancée considérable du projet d'assemblée, puisque le nouveau rapport, *Preparing for a New Wales : A Report on the Structure and Workings of the Welsh Assembly*, défendait une approche plus consensuelle. Tony Blair s'étant converti à l'idée d'un élément de proportionnalité dans le mode de scrutin de l'assemblée, l'exécutif du parti put bientôt commander un nouveau rapport à la commission incluant un élément de proportionnalité. Après une série de consultations impliquant CBI (*Confederation of British Industry*) Wales, le Wales TUC, le parti travailliste gallois, la *Welsh Local Government Association*, et autres, la commission proposa enfin de réduire l'assemblée à soixante membres élus grâce au scrutin à membre additionné (*Additional Member System)*. Un projet approuvé à l'unanimité à la conférence annuelle du parti travailliste de 1997. Il ne restait plus qu'à convaincre la population galloise.

Chapitre V De la théorie à la pratique :

La fondation des nouvelles arènes politiques écossaise et galloise

I – Le Scotland Act et le Government of Wales Act 1998

Lorsque John Major choisit de fixer la date des élections législatives de 1997 au 1er mai, correspondant au 290ème anniversaire de l'union des parlements écossais et anglais, il annonçait sa détermination à faire de la réforme constitutionnelle l'un des thèmes majeurs de sa campagne, persuadé de marquer des points en se faisant le principal défenseur de l'Union. Ces élections représentèrent en fait le chant du cygne des conservateurs en Ecosse et au pays de Galles car ces derniers ne remportèrent aucun siège dans ces deux nations avec 17,5% des voix seulement en Ecosse et 19,6% au pays de Galles. Le parti travailliste remporta les élections par une écrasante majorité avec 43,2% des voix et 419 sièges (45,6% des voix en Ecosse et 56 sièges, ainsi que 54,7% des voix et 34 sièges au pays de Galles) contre 30,7% des voix et 165 sièges seulement pour les conservateurs. Mais la dévolution était-elle véritablement la clef de ces élections ?

Si les élections législatives de 1997 représentent le nadir d'un long déclin des conservateurs dans les années 1980 et 1990 en Ecosse et au pays de Galles, il faut toutefois noter que ces derniers furent handicapés par le système du scrutin majoritaire à un tour, dont ils furent paradoxalement les plus ardents défenseurs mais dont les résultats ci-dessous font apparaître toute l'inadéquation. En effet, les conservateurs n'obtinrent aucun siège avec près de 20% des voix au pays de Galles et 17,5% en Ecosse tandis que les libéraux-démocrates et *Plaid Cymru* remportaient plusieurs sièges avec des scores inférieurs.

Tableau 19 - Résultats des élections législatives de 1997 en Ecosse et au pays de Galles

	Ecosse		Pays de Galles	
	% des voix	Sièges	% des voix	Sièges
travaillistes	45,6	56	54,7	34
conservateurs	17,5	0	19,6	0
SNP/*Plaid Cymru*	22,1	6	9,9	4
libéraux-démocrates	13	10	12,4	2

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Source : résultats compilés d'après www.psr.keele.ac.uk

De plus, si la dévolution fut naturellement l'un des thèmes de la campagne des législatives de 1997, elle ne domina pas le débat politique. Les travaillistes voulurent se montrer prudents au regard d'une politique représentant sans doute leur plus grande divergence avec le parti conservateur lors de cette campagne et ne manquèrent jamais d'inclure la dévolution dans un vaste ensemble de réformes constitutionnelles visant à « moderniser » le Royaume-Uni. Les conservateurs n'eurent finalement que peu d'occasions de soulever la question, tout occupés qu'ils étaient par des affaires de corruption dans un premier temps, puis des divisions au sein du parti sur l'Europe et sur la monnaie unique. Si John Major termina néanmoins sa campagne sur le thème de la défense de l'Union avec un slogan au pessimisme sous-jacent (« *72 hours to save the Union* »), la dévolution ne fut en aucun cas l'élément déterminant des élections. Ecossais et Gallois partageaient en effet les mêmes préoccupations que le reste des Britanniques, à savoir la résorption du chômage, ainsi que l'amélioration des systèmes de santé et d'éducation. Un sondage ICM pour le quotidien *The Scotsman* du 17 mars 1997 classait en outre la dévolution au septième rang des préoccupations des Ecossais[179].

L'une des « dix bonnes raisons d'applaudir », comme le titrait le *Daily Record*[180] au lendemain des élections législatives, était certainement que la victoire travailliste marquait un tournant dans la politique du pays, gouverné par le parti conservateur depuis 1979, et annonçait de profonds bouleversements politiques et institutionnels. Le pays était certes en mal de réformes institutionnelles car l'idée de l'existence d'un déficit démocratique en Grande-Bretagne s'était répandue en Ecosse et au pays de Galles après que ces deux nations aient vécu les politiques de réformes économiques et sociales d'un parti conservateur pour lequel elles n'avaient pas voté. Le modèle de Westminster, jugé inégalitaire et obsolète, sera par conséquent pris à contre-pied par les auteurs du projet de dévolution.

L'élaboration du projet permettra ainsi à l'Ecosse et au pays de Galles de se réinventer dans leur mode de fonctionnement institutionnel et de créer une politique plus ouverte, participative et égalitaire. Les auteurs de la Convention constitutionnelle écossaise auront à cœur d'octroyer une place centrale à la consultation et à la participation du public dans le travail du Parlement écossais, une idée reprise pour la nouvelle assemblée galloise, afin de créer une politique distincte à l'image de sa population. La singularité des choix politiques écossais et gallois sera néanmoins limitée par les contrepoids imposés par le gouvernement central. Nous verrons qu'il imposera de nombreux garde-fous et qu'il gardera des réflexes centralisateurs en introduisant des mécanismes assurant la souveraineté de Westminster. Une étude des textes de loi fondateurs des nouvelles institutions écossaise et galloise nous permettra de discerner les possibilités de conflits entre Westminster et les nouvelles institutions et leur souhait éventuel de s'affranchir du pouvoir central à Londres.

1 – « Power devolved is power retained »?

A – Les pouvoirs du nouveau Parlement écossais

Une fois élus, les travaillistes se mirent rapidement au travail. Le projet de loi visant à l'organisation de deux référendums sur la dévolution, en Ecosse et au pays de Galles, fut publié dès le 14 mai 1997, lendemain de l'ouverture de la nouvelle session parlementaire par

179 ICM poll, ***The Scotsman*** , 17 mars 1997, www.scotsman.co.uk

180 ***Daily Record*** , 2 mai 1997, « *Ten Good Reasons to Cheer* ».

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

la Reine. Le *Referendums Bill (Scotland and Wales)*, bien que considérablement amendé par les conservateurs lors de son passage dans les deux chambres, fut finalement adopté à la fin du mois de juillet. La question des référendums avait, comme nous le verrons par la suite, suscité de vifs débats dans toute la classe politique lors de la campagne, y compris au sein du parti travailliste. Néanmoins, le projet de référendums avait permis aux travaillistes de se défendre des attaques de leurs opposants sur la dévolution, et notamment sur la question fiscale, pendant toute la campagne. La dévolution, si elle avait lieu, serait l'expression de la volonté démocratique des Ecossais comme l'avait exprimé John Smith dans son désormais célèbre « *the settled will of the Scottish people* ».

Enfin, le nouveau secrétaire d'Etat pour l'Ecosse, Donald Dewar, présenta le livre blanc pour le futur Parlement écossais, *Scotland's Parliament*, le 24 juillet. *Scotland's Parliament* présentait en une quarantaine de pages les grandes lignes du projet de dévolution élaboré par la Convention constitutionnelle écossaise et adopté par le parti travailliste. Le Parlement écossais serait composé de cent vingt-neuf membres directement élus par un scrutin à membre additionné, dit « *Additional Member System* » ou A.M.S. Soixante-treize de ces membres seraient élus dans les soixante-douze circonscriptions électorales parlementaires (Orkney et Shetland se scindant désormais en deux circonscriptions) au scrutin uninominal à un tour tandis que les cinquante-six membres restants seraient élus à la proportionnelle, à raison de sept membres élus pour chacune des huit circonscriptions régionales utilisées pour les élections européennes. Les membres du Parlement écossais, désormais appelés *MSPs*, seraient élus pour quatre ans. Il y aurait en outre un exécutif écossais distinct mené par un *First Minister* et comprenant divers autres ministres, deux « *law officers* », le *Lord Advocate* et le *Solicitor-General for Scotland*. Le *First Minister* serait nommé directement par la Reine suivant son élection au Parlement écossais. Le Parlement pourrait être dissous et des élections législatives extraordinaires organisées à la condition qu'une majorité des deux tiers du Parlement y soit favorable ou alors dans le cas exceptionnel où le Parlement serait dans l'incapacité d'élire un *First Minister* sous 28 jours. En cas de dissolution, les élections législatives, normalement organisées après une période de quatre ans, seraient maintenues excepté si la période entre les deux élections était inférieure à six mois. La majeure partie du financement du Parlement proviendrait de l'allocation d'un budget global annuel (*block grant*) par le secrétaire d'Etat pour l'Ecosse calculé selon la formule Barnett ; mais le Parlement aurait le pouvoir de faire varier le taux de référence de l'impôt sur le revenu à hauteur de trois pence par livre sterling. De plus, comme le Parlement serait responsable du financement des collectivités locales, il pourrait s'assurer un budget plus important en réduisant ses allocations budgétaires vers les collectivités locales. Le Parlement pourrait également, s'il le souhaitait, abolir la taxe d'habitation (*council tax*) en Ecosse pour la remplacer par une autre forme d'imposition ou transférer la responsabilité de certaines formes d'imposition aux collectivités locales (*non-domestic rate*, *uniform business rate*).

Le livre blanc comportait significativement plusieurs références au *Scotland Act* 1978 au regard des pouvoirs transférés, indiquant de ce fait la volonté du gouvernement de se démarquer du modèle de « pouvoirs transférés » (*transferring model*) que les travaillistes avaient choisi en 1978 pour adopter au contraire le modèle de « pouvoirs retenus » (*retaining model*). Le gouvernement justifiait ce choix en arguant que le modèle de « pouvoirs transférés » adopté pour le *Scotland Act* 1978 rendait celui-ci fort complexe et aurait nécessité de fréquentes mises à jour pour toute nouvelle législation ou amendement si toutefois il avait été mis en œuvre[181]. Cette option aurait du reste mené à de nombreux

[181] **The Scottish Office , *Scotland's Parliament* ,** H.M.S.O., juillet 1997, p. 12 [1 82] **Scottish Constitutional Convention, *Towards Scotland's Parliament* ,** *op. cit.* « Le type de statut qui s'accorde le mieux avec ce principe est celui de pouvoirs retenus ;

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

litiges judiciaires visant à décider si la législation prise par le Parlement l'avait été dans le cadre de ses pouvoirs (*intra vires*) ou non (*ultra vires*). Enfin, il existait au Royaume-Uni des précédents du modèle de « pouvoirs retenus » dans le *Government of Ireland Act* de 1920 et le *Northern Ireland Constitution Act* de 1973.

Or, la Convention constitutionnelle écossaise, ayant adopté dès ses débuts le principe de souveraineté des Ecossais comme nous l'avons noté précédemment, privilégia d'emblée l'idée d'un modèle constitutionnel de « pouvoirs retenus ». En effet, ses auteurs précisaient dès 1990:

« The type of statute which sits most easily with that principle is the retaining one ; it reflects a constitutional settlement in which the Scottish people, being sovereign, agree to the exercise of specified powers by Westminster but retain their sovereignty over all other matters »[182].

Les membres de la Convention craignirent longtemps que le gouvernement ne soit réticent à l'idée de trop décentraliser de pouvoirs en adoptant un modèle similaire au *Government of Ireland Act* 1920, mais les rapports de la Convention constitutionnelle et de la *Constitution Unit* [183] furent suffisamment convaincants. Cela ne signifie pas pour autant que le gouvernement ait décidé de « décentraliser sans compter ». L'avant-propos du livre blanc écrit par Donald Dewar donne par ailleurs d'emblée le ton du texte : « *Scotland will remain firmly part of the United Kingdom* »[184]. Le contraste avec le ton quasi-nationaliste des rapports de la Convention est immédiatement frappant.

Rappelons en outre que la doctrine de souveraineté du Parlement à Westminster signifie qu'il demeure l'institution législative suprême au Royaume-Uni et détient théoriquement l'ultime pouvoir législatif comme le soulignent l'article 4(2) du livre blanc puis l'article 28(7) du *Scotland Act* 1998: « *The UK Parliament is and will remain sovereign in all matters* »[185]. En théorie les lois prises par le Parlement ne peuvent être invalidées même par la plus haute cour du pays, la Chambre des Lords. Il s'agit d'une différence fondamentale avec des états fédéraux tels que les Etats-Unis et l'Allemagne où il existe une constitution écrite et une cour suprême capables de rendre invalide toute loi contraire à la constitution. Certes, la souveraineté du Parlement à Westminster a été quelque peu modifiée par son adoption de la Constitution Européenne, mais il reste qu'en théorie toute institution législative créée par le Parlement lui demeure subordonnée et n'est en aucun cas indépendante. En pratique, cependant, il paraît peu probable que le Parlement intervienne dans les affaires du Parlement écossais, si toutefois il demeure populaire, et courre le risque de s'attirer les foudres de l'électorat écossais.

Le *Scotland Act* 1998, ayant obtenu le sceau royal le 19 novembre 1998, comporta donc à terme plusieurs articles visant à réitérer la souveraineté du Parlement à Westminster, parmi lesquels l'article 28 établissant que le pouvoir de Westminster de légiférer pour l'Ecosse demeurait inchangé, ainsi que l'article 29 et l'annexe 4, énumérant un certain

il correspond à un cadre constitutionnel dans lequel les Ecossais, souverains, acceptent l'exercice de certains pouvoirs spécifiques par Westminster tout en conservant leur souveraineté dans tout autre domaine »

182

183 **Constitution Unit,** ***Scotland's Parliament : Fundamentals for a New Scotland Act*** **,** University College, London, 1996.

184 **The Scottish Office,** ***Scotland's Parliament*** **,** *op. cit.* p. VII. « L'Ecosse demeurera fermement au sein du Royaume-Uni »

185 *Ibid.* p. 12

184

185

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

nombre de clauses protégées de toute modification par le Parlement écossais. Par conséquent, le Parlement écossais jouit aujourd'hui du pouvoir d'amender ou d'annuler toute loi prise par le Parlement de Westminster dans des domaines décentralisés mais dans le cadre de certaines limites : le Parlement écossais ne peut, par exemple, amender les articles 4 et 6 de l'Acte d'Union de 1707 relatifs à la liberté de commerce, ou encore modifier plusieurs sections du *European Communities Act* de 1972 concernant l'adhésion du Royaume-Uni à l'Union Européenne. Le *Lord Advocate* ne peut non plus être destitué de son poste par le Parlement afin d'assurer l'indépendance du système judiciaire écossais. L'intégralité du *Human Rights Act* et du *Scotland Act* est enfin protégée, ainsi que les domaines réservés et les règles de droit commun relatives aux domaines réservés.

En outre, le *Scotland Act* comporte certaines clauses visant à s'assurer que le Parlement écossais n'outrepasse pas la limite de ses pouvoirs. Le rôle du *Presiding Officer* est avant tout de s'assurer que tout projet de loi au Parlement écossais est *intra vires*. Le *Presiding Officer* ne pourra demander le sceau royal pour toute nouvelle législation prise par le Parlement qu'après quatre semaines. Entre-temps, les *Scottish law officers* pourront présenter une partie seulement ou l'intégralité de la nouvelle législation au *Judicial Committee of the Privy Council* afin de décider si cette législation est du ressort du Parlement écossais ou non. Il pourra également intervenir dans le cas d'un litige après que le sceau royal ait été accordé. Le *Judicial Committee of the Privy Council* assumera donc le rôle d'une cour constitutionnelle quant aux questions relatives à la dévolution, au détriment de la Chambre des Lords. En effet, la Chambre des Lords fait partie intégrante des institutions législatives britanniques et est présidée par un membre du gouvernement, le *Lord Chancellor*. Cela poserait problème dans le cas d'un litige entre Westminster et le Parlement écossais. Le *Appellate Committee of the House of Lords* est du reste majoritairement composé de juges anglais alors que la composition du *Judicial Committee of the Privy Council* est plus flexible et comprend en général un certain nombre de juges écossais. Enfin, l'article 35 du *Scotland Act* prévoit que le secrétaire d'Etat pour l'Ecosse peut empêcher le *Presiding Officer* de demander le sceau royal pour un projet de loi s'il pense que le projet est soit *ultra vires*, soit incompatible avec les obligations internationales du Royaume-Uni pour des questions de défense, de sécurité ou autres. Le rôle du secrétaire d'Etat pour l'Ecosse et du nouveau *Scotland Office* est d'assurer la liaison entre le Parlement et le Cabinet ministériel britannique, une position délicate si l'on considère que le porte-parole principal de l'Ecosse est désormais son *First Minister*. La nouvelle définition du rôle du secrétaire d'Etat pour l'Ecosse telle qu'elle fut présentée dans le *Scotland Act* manquait donc d'emblée de crédibilité et laissait présager des possibilités de conflits importants entre Edimbourg et Westminster si toutefois l'article 35 était mis en œuvre. De la même façon, d'autres conflits pourraient bien éclater entre Edimbourg et Westminster si par exemple les juges écossais du *Judicial Committee* déclaraient une loi *intra vires* tandis que les juges non-écossais affirmaient l'inverse.

La Convention constitutionnelle s'était limitée, s'agissant des domaines réservés à Westminster, aux questions de défense, d'affaires étrangères, d'immigration, de nationalité et de sécurité sociale ainsi qu'aux domaines macroéconomique et fiscal. Le livre blanc ajouta à cette liste la Constitution du Royaume-Uni, les marchés communs aux produits britanniques et les services, la législation du travail, la réglementation de certaines professions, la sécurité et la réglementation des transports ainsi que certains aspects de la culture et des médias, l'avortement et l'égalité des chances.

Si les domaines réservés à Westminster sont énumérés de manière très précise (dix-huit pages) dans l'annexe 5 du *Scotland Act*, tout ce qui ne fait pas partie de cette liste relève

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

par déduction de la compétence du Parlement écossais, à savoir les domaines de la santé et du logement, l'assistance sociale, l'éducation et la formation professionnelle, la recherche et les statistiques, la sécurité et les affaires internes, les transports, le développement économique, les collectivités locales, la culture et les sports, l'agriculture, la pêche et la sylviculture. Certes, la plupart de ces pouvoirs faisaient déjà partie des prérogatives du *Scottish Office* avant leur transfert vers le Parlement écossais (hormis sa nouvelle compétence fiscale), mais le contraste entre la flexibilité des pouvoirs du Parlement écossais et la stricte définition des domaines réservés à Westminster signifie que les premiers sont susceptibles de se développer au fil du temps. Ainsi le nouveau Parlement sera sans doute amené à revêtir une importance législative croissante en Ecosse.

Finalement, si le *Scotland Act* de 1998, dans sa définition des pouvoirs accordés au nouveau Parlement écossais, insiste plus lourdement sur la souveraineté de Westminster et fait montre d'une plus grande prudence que les rapports de la Convention constitutionnelle, le choix d'un modèle de « pouvoirs retenus » et la pratique politique laissent déjà présager le développement des compétences du Parlement. Nous verrons qu'en dépit des garde-fous imposés par Westminster, le Parlement écossais, par sa légitimité démocratique et son fonctionnement, reflet de la société écossaise moderne, sera garant de sa propre pérennité en devenant la nouvelle expression politique et démocratique de la nation écossaise.

B – Innovations constitutionnelles au pays de Galles

Le *Government of Wales Act* 1998 est, quant à lui, à l'origine d'une forme de dévolution exécutive sans précédent au Royaume-Uni. Il permet le transfert vers la nouvelle Assemblée des pouvoirs exécutifs détenus jusqu'alors par le gouvernement central, tels que l'octroi d'allocations budgétaires, le développement et la mise en application de nouvelles lois, ou encore la détermination d'objectifs et le contrôle des institutions publiques. L'Assemblée n'est donc pas *législative* puisqu'elle n'est pas en droit de passer de législation primaire, mais elle peut décider de législation secondaire dans le cadre des fonctions qui lui sont attribuées dans le *Government of Wales Act* de 1998. Notons par ailleurs que celles-ci seront considérablement développées dans le *Government of Wales Act* de 2006, comme nous le verrons plus loin. L'Assemblée peut en outre proposer des projets de loi à Westminster (*private bills*) et doit être consultée pour tout projet de loi impliquant le pays de Galles. Elle dispose de fonctions gouvernementales dans dix-huit domaines qui lui sont transférés par le secrétaire d'Etat pour le pays de Galles au nom de la Couronne. Ces fonctions sont transférées à l'Assemblée dans son ensemble et non à quelques uns de ses membres individuels. L'ensemble de l'Assemblée est ainsi responsable des décisions qui sont prises en son sein et il est attendu de tous ses membres qu'ils contribuent à la prise de décisions informées et ciblées et qu'ils apportent transparence et accessibilité au fonctionnement de l'Assemblée.

L'Assemblée comprend soixante membres directement élus selon le même mode de scrutin semi-proportionnel que le Parlement écossais : quarante de ses membres sont élus dans les circonscriptions électorales parlementaires au scrutin uninominal à un tour et vingt autres par le système du membre additionné, soit quatre membres pour chacune des circonscriptions régionales utilisées pour les élections européennes. Les membres de l'Assemblée (*Assembly Members*, ou *AMs*) sont élus pour une période de quatre ans et le *Government of Wales Act* ne fait aucune mention d'une possibilité de dissolution.

A son origine, le *Government of Wales Act* prévoyait que l'Assemblée ne comporterait pas d'exécutif distinct mais nous verrons ultérieurement qu'elle s'exprima favorablement à l'idée de marquer cette distinction en février 2002. La première responsabilité de

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

l'Assemblée consistera en l'élection d'un *Presiding Officer*, dont les fonctions seront proches de celles de *Speaker* à Westminster et un *Deputy Presiding Officer*, équivalent du *Deputy Speaker*. L'Acte stipule en outre qu'un *First Secretary* (*Prif Ysgrifennydd y Cynulliad* en gallois) devra être élu à l'Assemblée sous vingt-huit jours. Il ne sera pas élu de la même façon que le *First Minister* écossais car seul le leader du parti majoritaire à l'Assemblée pourra prendre les fonctions de *First Secretary*. Il sera le leader politique de l'Assemblée et aura des fonctions semblables à celles d'un Premier ministre. De plus, il sera chargé de nommer les Secrétaires à l'Assemblée, dits *Assembly Secretaries (Ysgrifenyddion y Cynulliad* en gallois). Lorsque l'Assemblée fut d'abord constituée, il était entendu que le *First Secretary* serait également secrétaire d'Etat pour le pays de Galles afin d'assurer une continuité gouvernementale. Ron Davies, l'un des pères fondateurs de la dévolution au pays de Galles et secrétaire d'Etat pour le pays de Galles lors de l'arrivée au pouvoir du premier gouvernement Blair était par ailleurs le *First Secretary* présumé après la victoire du « oui » au référendum. Néanmoins, il dut donner sa démission au Cabinet ministériel travailliste après un scandale touchant à sa vie privée et fut remplacé par Alun Michael. Ce n'est qu'après le départ chaotique d'Alun Michael, sur lequel nous aurons l'occasion de revenir, que les postes de secrétaire d'Etat pour le pays de Galles et de *First Secretary* furent divisés.

Le *First Secretary* est donc le leader de l'Assemblée et de l'Exécutif. Il est chargé d'assurer la liaison entre l'Assemblée et le secrétaire d'Etat pour le pays de Galles afin de contribuer à l'ébauche de projets de loi concernant le pays de Galles à Westminster. Il demeurera le leader du parti majoritaire au pays de Galles et devra s'assurer de la mise en œuvre de son manifeste électoral. De la même façon qu'un Premier ministre, il devra également représenter l'Assemblée à Westminster, en Europe et dans le monde, assurer l'équivalent d'un « *Prime Minister's question time* » à l'Assemblée et y faire une intervention formelle annuelle lors de laquelle il exposera son programme. Notons par ailleurs que le titre officiel de *First Secretary* deviendra *First Minister* à partir d'octobre 2000 lors de la première coalition entre les travaillistes et les libéraux. Le titre de « Secrétaire » avait été délibérément choisi car l'Assemblée galloise ne disposait pas de pouvoirs législatifs et exécutifs aussi importants que ceux accordés en Ecosse ou en Irlande du Nord. La traduction galloise de *First Minister*, *Prif Weinidog*, était également jugée problématique à l'époque car elle était la même pour « *Prime Minister* ». Il s'agissait donc d'éviter toute confusion avec le Premier ministre britannique. Précisons en outre que les *Assembly Secretaries* sont aujourd'hui nommés *Cabinet ministers*. Tous les nouveaux titres seront officiellement adoptés par le *Government of Wales Act* de 2006. Par souci de cohérence, nous utiliserons désormais les nouveaux titres.

L'Assemblée est chargée de créer un certain nombre de commissions (*subject committees*) dont la composition doit refléter les forces électorales des divers partis représentés à l'Assemblée. La commission exécutive, semblable au Cabinet ministériel britannique, est quant à elle composée du *First Minister* et de huit *Assembly Ministers,* soit neuf membres. Les fonctions de ces derniers sont par ailleurs définies et transférées par le *First Minister* pour chacun des domaines dont l'Assemblée est désormais responsable. Chaque *Assembly Minister* est responsable de son département et le *First Minister* est responsable de la commission exécutive dans son ensemble. Les *Standing Orders* à l'Assemblée prévoient en outre que les membres de la commission exécutive sont responsables devant l'Assemblée et que les membres de l'Assemblée peuvent leur poser des questions soit directement, soit par écrit. Le poste ministériel le plus important est celui de ministre du Développement économique car il est responsable de la politique de l'emploi et de la promotion du pays de Galles dans le monde des affaires et de la finance. Rhodri Morgan, *First Minister* depuis le 9 février 2000, fut par ailleurs le premier ministre

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

du Développement économique. Enfin, le poste de *Business Minister* revêt également une importance particulière car il correspond peu ou prou au poste de leader de la Chambre des Communes et il est assorti des responsabilités de *Chief Whip* à l'Assemblée.

L'article 22 du *Government of Wales Act* de 1998 prévoit un *Transfer Order* selon lequel quasiment tous les pouvoirs du secrétaire d'Etat pour le pays de Galles seront transférés à l'Assemblée. Les fonctions du *Welsh Office* étant transférées, il ne reste plus que deux ministres responsables des questions galloises : le secrétaire d'Etat pour le pays de Galles et un *junior minister*, dont les bureaux sont à Cardiff et à Londres. Le *junior minister* est à la tête d'un *Welsh Office Bill Team* chargé d'examiner toute proposition de loi concernant le pays de Galles. Le secrétaire d'Etat pour le pays de Galles conserve quant à lui des fonctions importantes. En effet, il est chargé de représenter les intérêts gallois au Cabinet ministériel britannique et de superviser le passage par toutes les étapes de la procédure législative de projets de loi concernant le pays de Galles. Il doit également être présent pour répondre à toute question relative au pays de Galles lors du « *Prime Minister's question time* »au Parlement. Il doit négocier lui-même avec le Trésor britannique pour obtenir des fonds supplémentaires et des subventions européennes, et est responsable de l'allocation du budget global au pays de Galles qu'il transmet à l'Assemblée après en avoir déduit les frais du *Welsh Office*. Il doit se rendre à l'Assemblée au moins une fois par an et doit s'enquérir du programme législatif de l'année afin qu'il soit inclus dans l'intervention annuelle de la Reine au Parlement (*Queen's Speech*). Néanmoins, il ne peut siéger dans les commissions et sous-commissions et n'a pas le droit de voter à l'Assemblée s'il n'est pas membre de l'Assemblée, bien que l'Assemblée doive en ce cas lui transmettre toute information dont il a besoin.

Tout n'est pas mentionné dans le *Government of Wales Act* cependant, et le fonctionnement quotidien de l'Assemblée est surtout régi par les *Standing Orders* pris par le secrétaire d'Etat pour le pays de Galles sur les recommandations d'une commission nommée par lui. Ces recommandations furent pour la plupart inspirées du rapport d'avril 1998 du *National Assembly Advisory Group*, *National Assembly for Wales : Have your Say on how it will Work*, dont les membres furent eux aussi nommés par le secrétaire d'Etat pour le pays de Galles. Une série de concordats bilatéraux régissent du reste les relations entre l'Assemblée et les départements de Whitehall. Ces concordats sont nécessaires à plus d'un titre car la création de l'Assemblée signifie que des fonctionnaires travaillant autrefois dans un même système administratif doivent aujourd'hui répondre à des institutions exécutives différentes avec parfois des objectifs et des priorités différents. Les concordats visent donc à apaiser les tensions pouvant apparaître et à redéfinir les relations entre l'Assemblée et le gouvernement central. Enfin, le quotidien de l'Assemblée est également régi par une série de codes de déontologie ou guides ayant trait au comportement des membres au sein de l'Assemblée, à l'accès du public à l'information, ou encore aux relations entre employés et membres de l'Assemblée.

Contrairement au *Scotland Act*, les fonctions de la nouvelle Assemblée galloise sont spécifiquement énumérées dans l'annexe 2 du *Government of Wales Act* selon le modèle des « pouvoirs transférés ». Les pouvoirs du secrétaire d'Etat pour le pays de Galles transférés vers l'Assemblée sont les suivants : l'agriculture et la pisciculture, la culture, le développement économique, l'éducation et la formation professionnelle, l'environnement, la santé, le réseau routier, le logement, l'industrie, les collectivités locales, les services sociaux, les sports, le tourisme, l'aménagement du territoire, les transports, l'eau et la langue galloise. En outre, l'Assemblée galloise jouit du pouvoir de s'octroyer les fonctions des services sanitaires et sociaux gallois ou de les supprimer si elle le souhaite en vertu de l'article 27

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

du *Government of Wales Act* 1998. Elle est en droit de faire de même avec quarante-quatre autres organisations énumérées dans l'annexe 4 en vertu de l'article 28 du *Government of Wales Act*.

La réforme des organisations quasi-gouvernementales au pays de Galles était en effet l'un des principaux avantages avancés pendant la campagne pour une Assemblée galloise. La création d'une Assemblée exécutive directement élue représente l'opportunité de réduire le nombre et l'influence de ces organisations, responsables d'un tiers des dépenses budgétaires du *Welsh Office*. L'amélioration de la performance et de la transparence des *quangos* occupe par conséquent une part importante des provisions du *Government of Wales Act*.

Fidèle au livre blanc, la loi de 1998 reconnaît que la substitution pure et simple des *quangos* par l'Assemblée, comme il l'avait été suggéré, serait contreproductive. De nombreux *quangos* sont une source d'information et d'expertise importante et il est souhaitable que ces organisations demeurent indépendantes. Le texte législatif apporte néanmoins certaines des réformes principales des *quangos* gallois avec, notamment, la suppression de *Housing for Wales* (*Tai Cymru*) et le transfert de ses fonctions à l'Assemblée, le développement des fonctions de la *Welsh Development Agency* (WDA) afin de lui permettre d'agir tant au plan social qu'économique, et, enfin, son absorption des fonctions de la *Land Authority for Wales* et du *Development Board for Rural Wales*. La *Welsh Development Agency* s'inscrira dans la sphère d'influence de l'Assemblée, chargée d'examiner ses activités. L'Assemblée pourra du reste modifier les fonctions de la WDA, les transférer soit à l'Assemblée, aux collectivités locales ou à toute autre organisation et même supprimer certaines d'entre elles si elle le souhaite. L'Assemblée sera enfin chargée de la nomination des membres de ces organisations quasi-gouvernementales selon des critères d'ouverture et de mérite inscrits dans un code de conduite (*Code of Practice*) spécifique.

Nous verrons de plus que l'Assemblée sera financée par l'allocation d'un budget global par le Trésor britannique, calculé selon la formule Barnett. Bien que l'Assemblée galloise puisse, si elle le souhaite, augmenter son propre budget en réduisant ses allocations budgétaires aux collectivités locales, elle ne jouira pas comme l'Ecosse du pouvoir d'augmenter le taux de référence de l'impôt. Les négociations financières avec le Trésor ne pourront être entreprises que par le secrétaire d'Etat pour le pays de Galles. Cela ne devrait pas poser de problèmes particuliers lorsque l'Assemblée et le secrétaire d'Etat appartiennent à des majorités similaires mais des conflits se profileront inévitablement dans le cas contraire. Ces conditions signifient en outre une dépendance de Londres : les décisions politiques de l'Assemblée seront naturellement limitées par les décisions budgétaires de Londres. Les arrangements financiers définis dans le *Government of Wales Act*, très centralisateurs, apparaissent donc d'emblée comme un handicap pour l'Assemblée galloise et laissent entrevoir des conflits futurs entre l'Assemblée galloise et Londres. Le caractère centralisateur des aspects financiers des nouvelles institutions est en contradiction avec le projet de dévolution dont le but est la décentralisation des pouvoirs. Dans ces conditions, l'Assemblée cherchera tout naturellement à s'émanciper des contraintes imposées par Londres alors qu'une solution financière moins centralisatrice, tant pour le pays de Galles que pour l'Ecosse, aurait sans doute lié les nouvelles institutions plus étroitement au Royaume-Uni. Là encore, les garde-fous imposés par le gouvernement ne sauraient mener qu'à une frustration de l'électorat gallois et un désir d'émancipation au sein de l'Assemblée. Nous nous pencherons dès lors plus avant sur l'aspect financier des projets de dévolution en Ecosse et au pays de Galles.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

2 – Le financement de la dévolution

La répartition des dépenses publiques et les arrangements financiers contenus dans le *Scotland Act* et le *Government of Wales Act* de 1998 sont sans aucun doute la clef de voûte des projets de dévolution car ils donneront la mesure de l'autonomie accordée aux nouvelles institutions. Ils seront dès lors révélateurs des réflexes centralisateurs du gouvernement travailliste et détermineront le degré d'indépendance et d'influence dont jouiront l'Ecosse et le pays de Galles. Or, nous avons noté que la majorité des fonds financiers obtenus par les nouvelles institutions écossaise et galloise proviendra de l'allocation annuelle d'un budget global par le Trésor britannique, dit *block grant*, calculé selon la formule Barnett. Au vu des inégalités économiques entre les différentes parties constituantes du Royaume-Uni, il paraît dès lors primordial d'examiner de plus près cette formule et la façon dont les dépenses publiques y sont réparties.

A – La formule Barnett : une répartition égalitaire des deniers publics ?

En 1888, le Chancelier de l'Echiquier, George Goschen, annonça sa décision de répartir les dépenses publiques accordées aux collectivités locales selon la formule suivante : l'Angleterre et le pays de Galles se verraient attribuer 80% du budget, l'Ecosse 11% et l'Irlande 9%. L'Ecosse recevrait par conséquent 11/80èmes de l'enveloppe perçue par l'Angleterre et le pays de Galles. Mais le rapport de la commission d'enquête sur les finances publiques écossaises, dirigée par Lord Catto, créa la polémique lors de sa publication en 1952. Bien que les conclusions du rapport aient tendu à établir que les arrangements financiers entre Londres et l'Ecosse profitaient de façon équivalente à l'une comme à l'autre, l'opinion publique préféra retenir l'écart entre les sommes prélevées et les sommes perçues en Ecosse, soit dix et douze pour cent respectivement. Cette pratique fut donc supprimée en 1959 avec l'introduction des réformes Plowden. De 1959 à 1978, le budget du *Scottish Office* fut négociable directement avec le Trésor britannique sur le modèle des autres ministères. Paradoxalement, la base des 11/80èmes fut de fait conservée et la part des dépenses publiques de l'Ecosse fut parfois disproportionnée par rapport à ses besoins et aux sommes qui y étaient perçues grâce, notamment, aux habiles négociations de son secrétaire d'Etat.

En 1976 et 1977, Joel Barnett, alors secrétaire en chef au Trésor britannique (*Chief Secretary of the Treasury*) fut chargé d'évaluer les besoins de l'Ecosse et du pays de Galles dans les domaines qui devaient leur être décentralisés dans le cadre des projets de dévolution du gouvernement Callaghan. L'étude démontra que si les besoins de l'Ecosse, par exemple, étaient supérieurs à ceux de sa voisine méridionale, la part des dépenses budgétaires allouée à l'Ecosse était quant à elle supérieure à ses besoins, exceptés dans les domaines du logement, des transports et de l'ordre public. Barnett voulut alors imaginer une formule permettant une répartition des dépenses publiques basée sur les besoins des diverses régions britanniques mais tempérée par son taux de population. En 1976, la population anglaise était estimée à 85% de la population britannique, la population écossaise à 10% et la population galloise à 5%. Par conséquent, la formule imaginée par Barnett prévoyait que pour toute augmentation ou réduction budgétaire en Angleterre de l'ordre de £85, l'Ecosse connaîtrait une augmentation ou une réduction de £10 et le pays de Galles de £5. L'Irlande du Nord se verrait quant à elle attribuer £2,75 pour toute augmentation de £100 des dépenses publiques britanniques.

Bien entendu, la formule Barnett ne devait avoir aucune incidence sur la base de la dotation annuelle du *Scottish Office* (le *Scottish Consolidated Fund* ou *Scottish block grant*) mais seulement sur sa marge : dans le cas où le budget annuel de l'Angleterre ne connaîtrait

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

pas de variation, le montant de la dotation demeurerait le même. En revanche, si le montant des dépenses budgétaires annuelles en Angleterre augmentait de 5% par exemple, une somme égale aux 10/85èmes du montant de ces 5%, soit 11,76%, devrait être ajoutée au montant de la dotation annuelle écossaise. Cette formule accordait à son origine 11,76% de toute variation budgétaire anglaise en Ecosse et 5,88% au pays de Galles. Elle fut toutefois recalibrée en 1992, suite au recensement de 1991, et les indices de population modifiés à 85,7 pour l'Angleterre, 9,14 pour l'Ecosse et 5,16 pour le pays de Galles. Le taux de variation de l'Ecosse fut donc réduit à 10,66% tandis que celui du pays de Galles connaissait une hausse à 6,02% et celui de l'Irlande du Nord à 2,87%. Depuis 2002, les taux de variation sont de 10,23% pour l'Ecosse, 5,89% pour le pays de Galles et 3,40% pour l'Irlande du Nord.

La formule Barnett était par conséquent destinée à faire converger les niveaux de dépenses publiques par tête dans les nations composant le Royaume-Uni. Cette convergence, dite *Barnett squeeze*, dépendait d'une part de l'augmentation du taux de dépenses publiques en Angleterre (car plus l'Angleterre dépenserait, plus vite il y aurait convergence) et de la stabilité du taux de population des nations (car si le taux de population écossaise déclinait, la convergence serait moins aisée à obtenir). De fait, il apparaît que la formule Barnett n'ait pas réussi à obtenir cette convergence car d'une part il y eut des réductions importantes des dépenses publiques dans les années 1980 et 1990 et d'autre part le taux de population écossaise a bel et bien décliné de 2% par rapport à 1981 avec 5 062 011 habitants au dernier recensement de 2001.

La formule Barnett s'applique par ailleurs uniquement à la marge de la dotation annuelle et les nations sont libres de leurs choix budgétaires. Par conséquent, l'Ecosse continue de jouir d'une allocation de budget global importante et de susciter la controverse chez sa voisine du sud, où certains élus du sud de l'Angleterre se sont désormais ralliés à la cause des élus de régions anglaises défavorisées pour demander la révision de la formule Barnett et du mode de financement de l'Ecosse. Nous verrons par ailleurs que certaines des politiques adoptées au nord de la Tweed, notamment dans le domaine de l'éducation et de la santé, attiseront les jalousies du reste du pays. Ken Livingstone, lança même une invective à cet égard lors de sa campagne à la Mairie de Londres. Il fit remarquer que quatorze des vingt circonscriptions les plus défavorisées du pays se trouvaient à Londres et, pourtant, pour toute livre sterling prélevée aux habitants de Londres, ces derniers ne recevaient plus que soixante-quinze pence. Précisons néanmoins que les travaillistes écossais utilisèrent longtemps l'argument d'une dotation disproportionnée par rapport aux besoins de l'Ecosse pour taire les revendications indépendantistes en alléguant que les projets d'indépendance des nationalistes n'étaient pas viables économiquement. L'Ecosse était au contraire avantagée par le système de répartition des dépenses publiques en demeurant au sein du Royaume-Uni.

Il en va différemment au pays de Galles qui se trouve quant à lui désavantagé de par son faible taux de population et ses besoins élevés par habitant. La formule Barnett dessert en effet le pays de Galles, comme s'est évertué à le démontrer *Plaid Cymru* en juillet 2002. Selon le parti, si l'on compare, en tenant compte de l'inflation, la hausse du budget annuel anglais entre 2002-2003 (£131,87 milliards) et 2005-2006 (£171,38 milliards) avec la hausse du budget annuel gallois aux mêmes périodes et pour les mêmes domaines (de £9,42 milliards à £11,77 milliards), on constate une hausse annuelle de 6,6% en Angleterre et 5,2% au pays de Galles. Or, selon la formule Barnett la hausse budgétaire galloise est équivalente à 6% environ de la hausse budgétaire anglaise car la population galloise représente environ 6% de la population anglaise. Par conséquent la hausse budgétaire par tête est à peu près équivalente en Angleterre et au pays de Galles. Cependant, puisque

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

le montant des dépenses par tête est plus élevé au pays de Galles qu'en Angleterre, la même hausse budgétaire exprimée en pourcentage apparaît donc moindre. Il s'agit là d'un argument souvent avancé au pays de Galles par les nationalistes comme par les libéraux et la formule Barnett fait aujourd'hui polémique. Elle apporte de l'eau au moulin des partisans d'une plus grande autonomie de l'Assemblée galloise.

B – L'indépendance financière des nouvelles institutions : fiction ou réalité ?

Si l'Assemblée galloise ne jouira pas de pouvoirs fiscaux qui lui sont propres, le Parlement écossais aura quant à lui la chance de pouvoir faire varier le taux de référence de l'impôt sur le revenu à hauteur de trois pence maximum par livre sterling en vertu de l'article 73 du *Scotland Act*. Il paraissait en effet essentiel pour les autonomistes participant à la Convention constitutionnelle que le Parlement ait une marge de liberté suffisante pour pouvoir mettre en œuvre ses politiques et seul l'octroi de pouvoirs fiscaux pouvaient lui garantir une certaine indépendance vis-à-vis de Westminster. Pourtant les membres de la Constitution durent revoir leurs ambitions à la baisse face aux craintes des travaillistes qui redoutaient que l'octroi de pouvoirs fiscaux trop importants au futur Parlement n'apporte de l'eau au moulin des conservateurs, agitant le spectre d'augmentations d'impôts. La Convention proposa d'abord d'assigner au Parlement les revenus tirés de la TVA dans son rapport de 1990 dans le but d'assurer son indépendance. Il fut alors décidé que si les revenus tirés de la TVA étaient insuffisants, le déficit serait comblé par une allocation budgétaire britannique supplémentaire et si, au contraire, une économie dynamique lui permettait de percevoir un surplus, l'Ecosse pourrait alors augmenter sa contribution à l'échelle britannique. Finalement, la Convention dut se plier aux exigences travaillistes, préférant conserver un système national de répartition des dépenses publiques et donc le maintien de la formule Barnett. Le projet de variation du taux de référence de l'impôt fut quant à lui épargné.

Néanmoins, et malgré les controverses qu'il suscita lors de la campagne du référendum, le pouvoir de variation dont jouit le Parlement écossais n'a qu'un impact minimal par rapport à son budget annuel global. En effet, le Parlement ne peut accroître son budget que de quatre cent cinquante millions de livres, soit cent cinquante millions par penny prélevé, selon les estimations de Vernon Bogdanor, tandis que le budget global du *Scottish Office* est de 14,6 milliards de livres sterling[186]. Il paraît en outre improbable que le Parlement utilise ce pouvoir pour une baisse d'impôts car cela pourrait entraîner une baisse du montant de sa dotation annuelle par le Trésor britannique. Tout comme le pays de Galles, l'Ecosse dépendra donc du financement de Westminster. Cette dépendance pourra alors devenir problématique dans le cas de majorités différentes à Westminster et dans les nouvelles institutions, comme nous l'avons évoqué plus haut. Finalement, l'autonomie financière des deux institutions résidera par conséquent dans la teneur de leurs choix budgétaires. La singularité des politiques menées en Ecosse et au pays de Galles sera en outre inhérente au mode de scrutin semi-proportionnel adopté pour les élections aux nouvelles institutions. Nous verrons en effet que le scrutin à membre additionné entraînera de profonds bouleversements politiques en Ecosse et au pays de Galles et rééquilibrera les forces électorales dans des nations comportant significativement non pas trois mais quatre grands partis politiques.

3 – Système électoral et renouveau démocratique

[186] **Bogdanor,** ***Devolution in the UK*** **,** *op. cit.* p. 239

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Le choix d'un mode de scrutin semi-proportionnel fut sans conteste l'une des principales innovations du projet de dévolution en Ecosse et au pays de Galles. En effet, seuls les Irlandais du Nord avaient eu jusqu'alors l'occasion d'utiliser un système autre que le traditionnel scrutin uninominal à un tour toujours utilisé pour les élections législatives britanniques. L'inadéquation du scrutin uninominal à un tour avait été particulièrement ressentie à partir de 1979 en Ecosse et au pays de Galles lorsque l'écart entre le nombre de sièges obtenus par les conservateurs et leur véritable poids électoral dans ces nations souleva l'idée de l'existence d'un déficit démocratique. Le scrutin uninominal à un tour est en effet inadapté aux besoins démocratiques actuels à plus d'un titre. Il rend tout d'abord mal compte de la répartition des suffrages entre les différents partis, comme le suggère le tableau ci-dessous.

Tableau 20 - Résultats des élections législatives de 1979, 1992, 1997 et 2005

Elections législatives		**Parti conservateur**	**Parti travailliste**	**Parti libéral-démocrate**
1979	*Nombre de sièges*	339	268	11
	Pourcentage des sièges	53, 5	42, 3	1, 7
	Pourcentage des voix	43, 9	36, 9	13, 8
1992	*Nombre de sièges*	336	271	20
	Pourcentage des sièges	51, 6	41, 2	3, 1
	Pourcentage des voix	41, 9	34, 4	17, 9
1997	*Nombre de sièges*	165	418	46
	Pourcentage des sièges	25	63, 4	7
	Pourcentage des voix	30, 7	43, 2	16, 8
2005	*Nombre de sièges*	198	355	62
	Pourcentage des sièges	30, 7	55	10
	Pourcentage des voix	32, 4	35, 2	22

Source : résultats compilés d'après www. psr .keele.ac.uk

Si l'on étudie les résultats électoraux des élections législatives britanniques, on remarque en effet une disparité parfois importante entre le pourcentage des suffrages obtenus par un parti et le pourcentage du total de sièges obtenu. Ainsi, aux élections législatives de 2005, le parti travailliste obtint cinquante-cinq pour cent des sièges avec trente-cinq pour cent seulement des suffrages. Le parti conservateur n'obtint quant à lui qu'un peu plus de trente pour cent des sièges avec trente-deux pour cent des suffrages, soit une différence de deux pour cent seulement avec le parti travailliste.

Le scrutin uninominal à un tour tend ensuite à surreprésenter les deux principaux partis au détriment des autres. On remarque ainsi qu'aux élections législatives de 1997, les partis travailliste et conservateur se partagèrent 88,4% des sièges avec 583 députés. Le parti travailliste fut alors le principal bénéficiaire du mode de scrutin en vigueur car il emporta 63,4% des sièges avec 43,2% seulement des suffrages, tandis que le parti conservateur obtenait un nombre de sièges quasiment égal à son poids électoral. Les libéraux-démocrates pâtirent au contraire du système électoral en obtenant sept pour cent seulement des sièges avec 16,8% des suffrages. Or, cet écart important est systématique

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

dans le cas du parti libéral-démocrate, troisième force politique du pays. La représentation politique des petits partis au Royaume-Uni n'est donc pas conforme à leur poids électoral. Nous verrons que l'introduction d'un degré de proportionnalité dans les élections au nouveau Parlement sera par conséquent le fruit de longues négociations entre le parti travailliste, grand bénéficiaire du mode de scrutin uninominal à un tour, et le parti libéral-démocrate.

Le scrutin uninominal à un tour accorde enfin plus d'importance au parti qu'à l'individu : les électeurs ne peuvent choisir à la fois un individu pour les représenter au Parlement et la couleur politique du gouvernement. Ils sont contraints d'accorder leur priorité à l'un ou à l'autre. Les électeurs accordant plus d'importance à la personnalité et la couleur politique du Premier ministre plutôt qu'à leur député régional doivent ainsi se conformer au choix de candidat du parti pour lequel ils décident de voter. Le scrutin à membre additionné, comme en Allemagne, et le scrutin uninominal préférentiel avec report de voix (*Single Transferable Vote* ou *STV*), utilisé en Irlande, permettent au contraire de combiner les deux. Selon la *Independent Commission on the Voting System*[187], dite commission Jenkins, chargée en décembre 1997 par le gouvernement travailliste d'étudier les alternatives possibles au scrutin uninominal à un tour, les résultats des élections législatives britanniques se jouent en général dans cent à cent cinquante circonscriptions électorales (sur plus de six cent cinquante) aux résultats incertains.

Le mode de scrutin uninominal à un tour est donc particulièrement inapte à représenter l'ensemble des partis politiques, des sections de la population et des zones géographiques. Une réforme du mode de scrutin s'imposait alors pour la Convention constitutionnelle qui avait à cœur de créer une institution nationale écossaise représentative de sa population. La participation de divers représentants du lobby féministe (tels qu'Yvonne Strachan, représentante de la *Scottish Convention of Women*, puis de *Women's Forum Scotland*), de cinq représentants de minorités ethniques et de délégués de mouvements pour la défense de la culture gaélique des Hautes-Terres et des Iles (*An Comunn Gaidthealach* et *Commun na Gaidhlig*) assura également une part importante au débat sur la représentativité du nouveau Parlement. La Convention comprenait en outre un délégué de chaque collectivité locale écossaise, dont certains issus de régions rurales et redoutant l'idée qu'un futur Parlement écossais ne soit dominé par les travaillistes de la ceinture centrale (*Central Belt*). Les régions rurales avaient été nombreuses à s'exprimer de façon défavorable lors du référendum de 1979 et seule l'adoption d'un degré de proportionnalité pour le mode de scrutin du nouveau Parlement était de nature à les rassurer sur ce point.

Enfin, la surreprésentation des membres du parti travailliste au sein de la Convention, en l'absence de représentants du parti conservateur, avait été compensée par l'inclusion d'un grand nombre de libéraux-démocrates. Or, les libéraux-démocrates étaient traditionnellement d'ardents défenseurs du système de scrutin uninominal préférentiel avec report de voix pour toute élection. Ce système permet à l'électeur de voter par ordre de préférence pour autant de candidats qu'il le désire, quelle que soit leur appartenance politique. Les candidats obtenant un quota minimum, dit *Droop quota* et calculé selon la formule (votes ÷ sièges + 1) +1, sont déclarés élus et les voix supplémentaires sont redistribuées selon l'ordre de préférence exprimé par les électeurs. Ce système a pour avantage en plus de sa proportionnalité de laisser à l'électeur le soin de déterminer lesquels des candidats d'un parti seront élus puisqu'il vote pour des candidats individuels et non pour un parti en général.

[187] ***The Report of the Independent Commission on the Voting System,*** H.M.S.O., octobre 1998, chapitre 3, article 33.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Les travaillistes savaient que l'échec du référendum de 1979 était dû en partie à la crainte que les travaillistes de la ceinture centrale ne dominent la nouvelle institution politique ou que les nationalistes obtiennent une majorité et l'interprètent comme un soutien à leur projet indépendantiste. Un système de scrutin proportionnel réduirait les chances d'une majorité nationaliste car le SNP devrait alors obtenir cinquante pour cent des voix. Dès lors, tandis que le mode de scrutin uninominal à un tour offrait la chance d'obtenir une majorité tant aux travaillistes qu'aux nationalistes, un mode de scrutin proportionnel assurait que l'Union ne serait pas en danger. Toutefois, les travaillistes, bien que prêts à accepter l'introduction d'un degré de proportionnalité dans le système électoral adopté pour les élections au nouveau Parlement écossais, n'étaient pas prêts à donner leur accord au scrutin uninominal préférentiel avec report de voix. En effet, les dirigeants travaillistes craignaient un système impliquant une compétition entre candidats d'un même parti. Il est peu probable que les dirigeants du *New Labour*, ayant entrepris de remodeler leur parti par une centralisation de son fonctionnement et une sélection de ses instances dirigeantes (comme nous le verrons plus loin avec notamment la nomination d'Alun Michael au poste de secrétaire d'Etat pour le pays de Galles en 1998 et les entraves que connut Ken Livingstone pour sa candidature à la mairie de Londres en 2000) acceptent que les électeurs puissent choisir eux-mêmes entre les candidats de chaque parti. Par conséquent, travaillistes et libéraux-démocrates se mirent d'accord sur un compromis : le mode de scrutin à membre additionné.

Selon le mode de scrutin à membre additionné, chaque électeur doit effectuer deux choix sur son bulletin de vote : il doit désigner un député pour représenter sa circonscription électorale, élu au scrutin uninominal à un tour, et choisir une liste de sept candidats d'un même parti, élus à la proportionnelle, pour représenter sa région. Les députés régionaux sont choisis parmi les premiers candidats des listes ayant obtenu le plus de suffrages et leurs scores calculés selon la formule D'Hondt. Selon cette formule, on calcule tout d'abord le nombre x de sièges obtenus par chaque parti dans une région électorale donnée, puis le nombre y de suffrages obtenus par la liste de chaque parti. On divise ensuite y par x et l'on ajoute un au résultat. Cela donne le résultat A et le candidat dont le nom apparaît en premier sur la liste ayant obtenu le meilleur résultat est élu. On répètera ensuite l'opération pour les six sièges restants mais l'on prendra cette fois en compte le nombre z de sièges régionaux déjà remportés par un parti selon la formule suivante : $A = y \div (x + 1 + z)$. Enfin, tout parti ayant obtenu à la fois trente pour cent des suffrages et trente pour cent des sièges de circonscription ne pourra obtenir aucun siège régional dans un souci de rééquilibre du partage des sièges en faveur des petits partis. En Ecosse, comme au pays de Galles, les bénéficiaires de ce mode de scrutin seront paradoxalement les conservateurs et les nationalistes comme nous le verrons plus loin.

L'adoption de ce système pour l'Assemblée galloise ne fut pas évidente immédiatement car il n'y eut pas de convention multipartisane galloise, d'une part parce que les travaillistes étaient bien implantés au pays de Galles et que la menace nationaliste était plus faible, et d'autre part parce que les travaillistes gallois étaient bien plus divisés que ne l'étaient les travaillistes écossais sur la question de la dévolution. De nombreux travaillistes gallois demeuraient aussi sceptiques au regard de la dévolution qu'ils ne l'étaient en 1979. Ainsi, le projet de dévolution gallois fut élaboré par une commission interne au parti travailliste comme nous l'avons vu précédemment. Or, cette commission se déclara tout d'abord favorable au maintien du mode de scrutin uninominal à un tour, contrairement aux voeux du secrétaire d'Etat fantôme pour le pays de Galles, Ron Davies, et du dirigeant du parti travailliste, Tony Blair. Finalement, après de longues négociations ces derniers finirent par convaincre et la commission accepta l'introduction du mode de scrutin à membre additionné.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Toutefois, nous remarquerons ici que seul un tiers des membres de l'Assemblée galloise sera élu à la proportionnelle tandis que quarante-trois pour cent des membres du Parlement écossais seront élus par ce mode de scrutin. L'Ecosse jouira par conséquent d'un degré de proportionnalité légèrement supérieur à celui dont bénéficiera le pays de Galles.

L'adoption de ce mode de scrutin aura en outre une incidence sur le nombre de femmes ou de candidats issus de minorités ethniques élus à l'Assemblée galloise et au Parlement écossais. Les nominations aux circonscriptions à membre unique sont parfois difficiles à obtenir pour les femmes auxquelles les partis préfèrent souvent des candidats masculins. Le mode de scrutin à membre additionné facilitera sans doute l'introduction de femmes et de personnes issues de minorités ethniques par son système de listes. Les partis souhaiteront sans doute donner une image plus ouverte et équilibrée en s'assurant de la présence de femmes dans leurs listes de candidats. L'introduction de ce mode de scrutin est cependant insuffisant pour assurer l'équilibre des sexes au Parlement écossais et la présence de lobbies féministes au sein de la Convention constitutionnelle mena à une véritable réflexion sur la question paritaire.

La parité fut donc d'abord l'objet d'un plan vigoureusement approuvé par les féministes et connu sous le nom de « *50/50 representation* », stipulant que, compte tenu de la taille suffisante du Parlement, un candidat masculin et un candidat féminin seraient élus pour chaque circonscription électorale. Mais d'aucuns admettaient volontiers que cette méthode frisait l'autoritarisme et qu'il était de toute façon peu probable qu'on put l'appliquer. Dans ces conditions, un candidat pouvait être ainsi élu pour une question de parité alors qu'un autre candidat jouissait d'un soutien électoral plus important. Bien que la Convention de 1990 ait accepté cette condition sans expliciter pour autant sa mise en place, on privilégia au fil des années l'argument selon lequel la parité devait être assurée au niveau des partis politiques et ne pouvait être résolue légalement. Travaillistes et libéraux-démocrates conclurent donc finalement un accord à Inverness le 23 novembre 1995 acceptant de présenter candidats masculins et féminins en proportions égales. Nous verrons que cette initiative, reprise par les partis gallois pour les élections à l'Assemblée, aura des conséquences positives sur la représentation politique des femmes en Ecosse et au pays de Galles, et contribuera à la redéfinition politique de ces nations.

4 – La réinvention de la nation politique

Le rejet du modèle politique traditionnel de Westminster est explicite dans les textes fondateurs du projet de dévolution écossais. Ainsi les auteurs du *Claim of Right,* dans leur plaidoyeren faveur de la mise en place d'une assemblée écossaise, dénonçaient-ils le manque de contrôle de l'exécutif britannique et la concentration des pouvoirs entre les mains du Premier ministre. Ce discours fut plus tard repris par les auteurs de la Convention constitutionnelle dans leur rapport de 1990, *Towards Scotland's Parliament*, puis de 1995, *Scotland's Parliament, Scotland's Right*, rejetant à leur tour le modèle parlementaire de Westminster, jugé archaïque, pour adopter par contraste une vision plus moderne d'institutions politiques en Ecosse.

« The Scottish Parliament will not be a pale imitation of Westminster. There will be no archaic practices justified in terms of custom and long usage in another place. Procedure developed over the years at Westminster can be defended only in terms of respect for tradition. That is not good enough »[188].

[188] Scottish Constitutional Convention, Towards Scotland's Parliament , op. cit. « Le Parlement écossais ne sera pas une pâle imitation de Westminster. Il n'y aura pas de transfert de pratiques archaïques justifiées en termes d'us et

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Après avoir exposé le déficit démocratique qu'impliquait le modèle de Westminster en Ecosse (« *present constitutional circumstance denies Scotland responsive and effective democracy* »[189]) les deux rapports préconisaient la mise en place d'un parlement plus ouvert, accessible, et représentatif de la population :

« From this process we have emerged with the powerful hope that the coming of a Scottish parliament will usher in a way of politics that is radically different from the rituals of Westminster : more participative, more creative, less needlessly confrontational. Part and parcel of that, we would expect, is a culture of openness which will enable the people of Scotland to see how decisions are being taken in their name, and why. The parliament we propose is much more than a mere institutional adjustment. It is a means, not an end »[190].

Il s'agissait donc pour l'Ecosse de s'éloigner du modèle traditionnel britannique pour créer ses propres institutions, à son image. L'Ecosse devait alors se réinventer selon ses propres paramètres démocratiques et politiques et devenir l'acteur responsable de son propre destin :

« Scotland has consistently declared through the ballot box the wish for an approach to public policy which accords more closely with its collective and community traditions. […] Scotland's Parliament will provide the means for the will of the people of Scotland, however it may develop, to be acted upon. […] Democracy is a challenge as well as a right and privilege. It bestows a culture of involvement, and therefore of responsibility. It does not allow blame to be shrugged off on others. The contrast with present public alienation from the processes and structures of government is both compelling and invigorating. There is every reason to expect that the people of Scotland, taking charge of their own destiny, will tackle the issues that confront them more effectively than has Westminster, acting remotely in their stead [191]».

Or, le *Scotland Act* laissera une grande liberté au Parlement écossais quant à son mode de fonctionnement, régi par des *Standing Orders*. Le *Scotland Act* ne précise le contenu des

coutumes. Les procédés développés au fil des ans à Westminster ne peuvent être défendus qu'en termes de tradition. Cela est insuffisant ».

189 **Scottish Constitutional Convention,** ***Scotland's Parliament, Scotland's Right*** **,** *op. cit.* « les présentes circonstances constitutionnelles nient à l'Ecosse une démocratie appropriée et efficace »

190 ***Ibid. « Ce processus a donné naissance à l'immense espoir que la création d'un parlement introduirait une politique radicalement différente des rites de Westminster : plus participative, plus créative, moins inutilement conflictuelle. Cela s'expliquera en partie par un esprit d'ouverture permettant aux Ecossais de voir comment et pourquoi les décisions seront prises en leur nom. Le parlement que nous proposons est bien plus qu'un ajustement institutionnel. C'est un moyen et non un but en soi ».***

191 ***Ibid. « L'Ecosse a constamment formulé par la voix des urnes le vœu d'une politique sociale en accord avec ses traditions collectives et communautaires. […] Le Parlement écossais donnera aux Ecossais les moyens d'agir selon leur volonté, quelle qu'elle soit. […] La démocratie est un défi autant qu'un droit et qu'un privilège. Elle octroie un esprit d'implication et, par conséquent, de responsabilité. Elle ne permet pas de rejeter sa responsabilité sur les autres. Le contraste entre l'aliéniation publique actuelle et les procédés et structures du gouvernement est à la fois convaincant et dynamisant. Il y a toutes les raisons de croire que les Ecossais, chargés de leur propre destin, sauront résoudre les problèmes auxquels ils seront confrontés de façon plus efficace que la lointaine Westminster en leur nom ».***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Standing Orders que dans quelques cas liés à la procédure législative, notamment dans le but d'empêcher le Parlement de légiférer dans des domaines réservés. Il n'apporte que quelques règles fondamentales aux *Standing Orders* parmi lesquelles le maintien de l'ordre, l'ouverture des débats au public excepté en des circonstances extraordinaires, la précision que le *Presiding Officer* et ses délégués ne doivent en aucun cas faire tous partie du même parti politique et que les commissions parlementaires et sous-commissions doivent refléter le nombre de sièges obtenus par chaque parti. L'Acte ne donne donc que les grandes lignes du fonctionnement du Parlement et n'apporte aucune précision sur le mode opératoire des commissions parlementaires, par exemple. On retrouvera alors les grands principes d'ouverture, d'accessibilité, de responsabilité et de modernité énoncés dans les documents fondateurs du Parlement écossais dans les *Standing Orders for the Scottish Parliament* et le *Code of Conduct for MSPs* votés par le Parlement écossais dans les premiers mois de sa session inaugurale.

Ces deux textes fondateurs reprendront dans son ensemble le rapport du *Consultative Steering Group* (CSG), chargé par le gouvernement en 1998 de faire des recommandations précises quant au fonctionnement du futur parlement. Ses recommandations, énoncées dans son rapport de janvier 1999, *Shaping Scotland's Parliament*, serviront même de *Standing Orders* transitoires jusqu'à l'adoption par le nouveau Parlement de son règlement définitif. Dans sa préface au rapport du CSG,Henry McLeish réitèrera les quatre principes fondateurs retenus par le CSG, à savoir le partage du pouvoir entre le Parlement, l'exécutif et le peuple écossais ; la responsabilité de l'exécutif devant le Parlement et le peuple écossais ; l'ouverture, l'accessibilité et la participation ; et, enfin, l'égalité des chances.

« In particular our recommendations envisage an open, accessible Parliament ; a Parliament where power is shared with the people ; where people are encouraged to participate in the policy making process which affects all our lives ; an accountable, visible Parliament ; and a Parliament which promotes equal opportunities for all [192]».

Nous verrons que le modèle de fonctionnement proposé par le CSG marquera une rupture avec le modèle de Westminster à de nombreux égards. Ses auteurs s'inspirèrent largement du document *To Make the Parliament of Scotland a Model for Democracy* de Bernard Crick et David Millar, deux universitaires critiques du modèle parlementaire britannique. Crick et Millar dénonçaient tour à tour un mode de fonctionnement incompatible avec une vie de famille au détriment, notamment, de la présence de femmes, un contrôle excessif de l'exécutif sur le pouvoir législatif, un esprit de confrontation plutôt que de consensus dû entre autres à l'existence d'un système de « whips » ou d'un Cabinet fantôme, et un manque d'ouverture et d'accessibilité au public. Ils firent donc des recommandations très précises visant à servir de base de travail à l'élaboration d'un parlement tout en s'écartant du modèle parlementaire britannique pour une approche politique plus consensuelle, équilibrée et accessible. Si le CSG, nommé par le gouvernement, ne fut quant à lui pas ouvertement critique du système parlementaire et modifia un certain nombre des propositions de Crick et Millar, il en conserva néanmoins les grandes lignes en favorisant à son tour une approche consensuelle de la politique, en renforçant le pouvoir législatif et en facilitant la

[192] ***Consultative Steering Group, Shaping Scotland's Parliament, janvier 1999. « Nos recommandations envisagent en particulier un Parlement ouvert, accessible; un Parlement où le pouvoir est partagé avec le peuple ; où les Ecossais sont encouragés à participer au processus législatif qui nous affecte tous ; un Parlement responsable, visible, et un Parlement visant à promouvoir l'égalité des chances pour tous ».***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

participation populaire. Nous verrons en outre que nombre de ces principes seront repris dans l'élaboration du projet d'Assemblée galloise.

A – Le principe de partage du pouvoir

Le CSG voulut tout d'abord que les *Standing Orders* soient assez flexibles pour être modifiés au gré de l'expérience acquise et que le Parlement puisse lui-même modifier son mode opératoire. Il était néanmoins spécifié qu'une majorité absolue serait requise lors des premières années de fonctionnement du Parlement afin de lui garantir une certaine stabilité initiale. Tout député serait cependant en droit de proposer un changement aux *Standing Orders*. La proposition serait examinée par le *Procedures Committee* qui ferait à son tour une recommandation au Parlement après une période minimum. Une fois accepté, le changement prendrait effet immédiatement sauf si le Parlement en décidait autrement. Or, il est significatif de noter que seul le gouvernement peut amender les *Standing Orders* à Westminster.

Les commissions parlementaires prévues par le *Scotland Act* jouissent en outre de davantage de pouvoirs que leurs pendants britanniques et joueront un rôle important au sein du Parlement, même si les assemblées plénières du Parlement finiront par trancher dans la plupart des cas. Si la structure de ces commissions est à peine évoquée dans le *Scotland Act*, le rapport du CSG apporte de nombreuses précisions. A l'instar de Crick et Millar, le CSG opta pour des commissions parlementaires variant entre cinq et quinze membres et alliant les fonctions des deux types de commissions britanniques : les commissions d'examen de textes législatifs (*Standing Committees*) et les commissions d'enquête (*Select Committees*). Ces commissions pourront dès lors déposer leurs propres propositions de loi, examiner les projets de loi en rapport avec leur spécialité, travailler en collaboration avec les ministres des départements dont elles dépendent et même les appeler à témoigner. Le Parlement pourra en outre nommer des commissions *ad hoc* pour travailler sur des questions s'inscrivant en dehors des frontières traditionnelles des départements parlementaires, comme le développement durable par exemple. Le chapitre six des *Standing Orders* décidés par le Parlement écossais stipule par ailleurs que le Parlement pourra créer des commissions parlementaires selon son gré mais huit d'entre elles seront obligatoires (*mandatory committees*). Il s'agit des *Audit Committee* (chargé d'examiner les dépenses et performances des services publics, des départements de l'Exécutif écossais et des organisations quasi-gouvernementales), *Finance Committee* (chargé d'évaluer les priorités budgétaires de l'Exécutif, des commissions parlementaires et du Parlement), *Procedures Committee* (chargé de l'application des *Standing Orders*), *Standards Committee* (chargé de l'application du *Code of Conduct*), *European Committee* (chargé de vérifier la compatibilité des projets de loi avec la législation européenne), *Equal Opportunities Committee* (chargé de promouvoir une législation assurant l'égalité des chances), *Public Petitions Committee* (chargé d'examiner les pétitions publiques), *Subordinate Legislation Committee* (chargé de s'assurer qu'un projet législatif secondaire est *intra vires*) et, enfin, *Parliamentary Bureau*. Ce dernier constitue une innovation électorale majeure au Royaume-Uni et s'inspire fortement du modèle européen.

Composé du *Presiding Officer* et d'un délégué de chaque groupe parlementaire, le *Parliamentary Bureau* sera chargé de nombreux aspects cruciaux du travail parlementaire. A Westminster ce travail est pour l'essentiel effectué par le biais de discussions informelles entre partis politiques ou au sein du parti au pouvoir. En Ecosse au contraire, le *Parliamentary Bureau* sera responsable du calendrier législatif, tâche incombant au seul gouvernement à Westminster, et de proposer les objectifs, les membres, la durée et

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

le budget des commissions parlementaires. Le *Parliamentary Bureau* jouira donc d'une influence importante sur le choix des projets de loi débattus au Parlement. Or, il est significatif à cet égard de noter qu'il accordera également un rôle important aux partis minoritaires. En effet, le dirigeant de chaque parti politique disposant d'au moins cinq sièges parlementaires pourra nommer l'un des membres du *Parliamentary Bureau*.

Le *Presiding Officer* occupera également une place importante au sein du nouveau Parlement et jouira de davantage de pouvoirs que le *Speaker* de Westminster. Il incombera au *Presiding Officer* de siéger aux assemblées plénières du Parlement et d'émettre un vote dans le cas d'un résultat nul, d'interpréter et de faire appliquer les *Standing Orders*, de siéger au *Parliamentary Bureau*, de représenter le Parlement lors de tractations avec l'administration écossaise ou autres parlements et assemblées. Les règles 3.2 et 3.3 des *Standing Orders* prévoient en outre que l'élection du *Presiding Officer* et de ses deux assesseurs se fera à la majorité simple des voix, comme le suggère le rapport du CSG. Ils ne pourront en revanche être limogés qu'à la majorité absolue. La fonction de *Presiding Officer* sera donc une position de forte influence. En effet, le choix d'un scrutin semi-proportionnel signifiera sans doute qu'aucun parti n'obtiendra de grande majorité de sièges au Parlement et le travail du Parlement devra souvent faire l'objet de tractations entre partis dans le but de trouver un consensus. L'intervention du *Presiding Officer* sera donc cruciale dans la procédure législative.

La procédure législative reflète également la volonté d'un partage de pouvoir dans le sens où elle permet à l'Exécutif comme aux membres individuels du Parlement ou aux commissions parlementaires de déposer des projets de loi. En outre, la première lecture d'un projet de loi se fait en commission plutôt qu'en séance plénière. Le Parlement débattra ensuite des grandes lignes du projet de loi en se basant sur le rapport de la commission impliquée et pourra le renvoyer en commission pour l'amender si nécessaire. Le projet de loi sera ensuite débattu à nouveau en séance plénière et pourra être de nouveau amendé. Si le projet est alors approuvé il sera soumis au *Presiding Officer* pour le sceau royal, après une période de quatre semaines réservée aux procédures d'examen de sa qualité *intra vires* que nous avons vues en détail plus haut. Or, cela va à l'encontre de la procédure habituelle à Westminster, disposant d'une seconde chambre législative, où le projet de loi ne passe en commission qu'après que la Chambre des Communes ait débattu du projet et accepté ses principes généraux, avant de subir enfin une troisième lecture à la Chambre des Communes. Le système adopté à Holyrood donne par conséquent une place d'autant plus importante aux commissions parlementaires.

Les projets de loi déposés par les commissions parlementaires suivront néanmoins un parcours légèrement différent de ceux issus de l'Exécutif en vertu de l'article 9.15 des *Standing Orders*. Elles devront d'abord soumettre un rapport au Parlement démontrant la nécessité du projet de loi. Dans le cas où l'Exécutif refuserait d'introduire ce projet, la séance plénière du Parlement disposerait de l'autorité nécessaire pour son introduction si toutefois elle la jugeait utile. Le projet de loi suivrait alors la procédure législative normale. Les propositions de loi à caractère individuel, dites *Members' Bills*, devront quant à elles suivre la règle 9.14 des *Standing Orders*, interdisant à un député de déposer plus de deux propositions par session. Toute proposition déposée par un député devra toutefois bénéficier du soutien d'au moins onze députés.

Au pays de Galles les commissions parlementaires disposent elles aussi du droit de proposer des projets de loi secondaires, dits *Statutory Instruments*. Elles ont la charge d'examiner, voire amender, les projets de loi émanant de l'Exécutif et de l'aider dans ses tâches par un apport d'information. Elles doivent pour cela évaluer les performances et le

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

fonctionnement des services publics et organisations quasi-gouvernementales financées par l'Assemblée, étudier la législation britannique et européenne affectant leur spécialité et communiquer leurs conclusions au Cabinet ministériel. L'article 57 du *Government of Wales Act* de 1998 prévoit la création de plusieurs commissions parlementaires spécialisées (*subject committees*) comprenant neuf membres et correspondant aux spécialités des ministres de l'Exécutif. Rappelons que chaque ministre doit faire partie de la commission correspondante. Il y en aura six : une commission à l'agriculture, une commission au développement économique, une commission à l'éducation des enfants de moins de seize ans (*Pre-16 Education Committee*), une commission à l'éducation des jeunes de plus de seize ans (*Post-16 Education Committee*), une commission à l'environnement et une commission aux services sanitaires et sociaux. L'Acte prévoyait en outre la création de deux autres types de commissions parlementaires, à savoir les commissions d'examen des textes législatifs (*standing committees*)et les commissions régionales(*regional committees*). Les commissions d'examen comprennent le *Audit Committee* (chargé comme son pendant écossais de l'examen des dépenses publiques et prévu par l'article 60 de l'Acte), le *Legislation Committee* (chargé de l'examen des textes législatifs et prévu par les articles 58 et 59 de l'Acte), le *Business Committee* (chargé des affaires courantes, pratiques et procédures de l'Assemblée), le *Equality of Opportunity Committee* (chargé d'assurer l'égalité des chances à l'Assemblée et dans toute décision prise par l'Assemblée), le *European and External Affairs Committee* (chargé des relations avec l'Union Européenne), le *Standards of Conduct Committee* (chargé des plaintes qui lui sont transmises par le *Presiding Officer* et de toute question relative au code de conduite des membres de l'Assemblée), et, enfin, le *House Committee* (unique commission parlementaire jouissant de pouvoirs exécutifs en vertu de l'article 36 des *Standing Orders*, elle sera chargée du secrétariat de l'Assemblée mais disparaîtra en 2003). Enfin, l'article 10 des *Standing Orders* prévoyaient la création de quatre commissions régionales (les *North Wales Regional Committee*, *Mid Wales Regional Committee*, *South East Wales Regional Committee* et *South West Wales Regional Committe*e) chargées d'une part de conseiller l'Assemblée sur des questions concernant leurs régions respectives et de l'informer d'autre part sur les répercussions des politiques de l'Assemblée et du travail des services publics dans ces mêmes régions. Il s'agit ici de l'introduction d'un mécanisme supplémentaire visant à assurer que l'Assemblée et ses politiques ne seront pas monopolisées par les régions les plus habitées du sud, comme le craignaient de nombreux Gallois avant la mise en place de la dévolution. Ce mécanisme, en complément d'un degré de proportionnalité dans le système électoral adopté pour l'Assemblée, devait ainsi assurer la distribution égalitaire des ressources et du pouvoir dans toutes les régions galloises.

Néanmoins l'indépendance des commissions parlementaires fut considérablement limitée par rapport au projet initial. En effet, le *Government of Wales Act* diffère du livre blanc à ce sujet. Le livre blanc stipulait que l'Assemblée serait chargée de créer plusieurs commissions consacrées à l'un des domaines transférés et que chacune de ces commissions élirait un ministre (*Assembly Minister*). L'ensemble de ces ministres aurait formé une commission exécutive, comme nous l'avons vu plus haut, dirigée par le *First Minister* directement élu par l'Assemblée. Par conséquent, le *First Minister* n'aurait pas la possibilité de nommer lui-même ses collègues ou de répartir leurs portefeuilles ministériels respectifs. Bien que ce système ait été adopté dans le but d'accorder une importance et une indépendance accrue aux commissions, il n'allait pas sans rappeler les faiblesses tant décriées du système de commissions des collectivités locales, en vigueur depuis le *Municipal Corporations Act* de 1835. Le secrétaire d'Etat pour le pays de Galles de l'époque, Ron Davies, modifia par conséquent certaines clauses du *Government of Wales Act* afin

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

d'accorder au *First Minister* plutôt qu'aux commissions le pouvoir de nommer les membres de l'Exécutif. Cela créait ainsi un système semblable à celui d'un Cabinet ministériel, si bien que le comité exécutif fut bientôt rebaptisé *Assembly Cabinet*. De cette façon le rôle des commissions se différencie de celui envisagé à l'origine : les commissions sont moins impliquées dans la prise de décision quotidienne de l'Assemblée que dans l'examen des décisions prises par leur ministre et des performances des institutions publiques dont elles sont responsables. Les membres des commissions sont néanmoins chargés de contribuer à l'apport d'information dont leur ministre a besoin dans sa prise de décision, soit par des contacts avec des organisations extérieures, soit par un examen approfondi de la législation en vigueur, par exemple. Cette approche a donc pour avantage de donner un rôle plus important à des partis minoritaires ou à des acteurs indépendants de l'organe politique. On peut donc constater une réelle volonté de partage de pouvoir au sein des nouvelles institutions, tant en Ecosse qu'au pays de Galles.

B – La responsabilité de l'Exécutif

Le système de commissions est sans conteste une innovation positive au pays de Galles comme le démontre les séances plénières de l'Assemblée consacrées aux décisions budgétaires. Le budget annuel est en effet fixé annuellement par l'Assemblée après dix étapes de consultation alors qu'il était autrefois décidé de façon confidentielle par le *Welsh Office*. Or, durant la première année de fonctionnement de l'Assemblée, vingt-neuf des trente-trois recommandations budgétaires des commissions furent adoptées. Elles ont donc eu à cette occasion un réel impact sur les allocations budgétaires galloises.

Néanmoins, la prestation des commissions lors de la première année de fonctionnement fut décevante au regard de leurs relations avec l'Exécutif. En effet, l'Assemblée exerce ses pouvoirs législatifs secondaires soit par l'ébauche et l'adoption de projets de loi dits *statutory instruments*, soit par la production de circulaires à l'attention des collectivités locales ou des organisations quasi-gouvernementales galloises. En ce qui concerne les *statutory instruments*, trois procédures législatives sont possibles en vertu du *Government of Wales Act* de 1998 et de l'article 22 des *Standing Orders*. La procédure classique est la suivante : une fois l'introduction d'un projet de loi par l'Exécutif, les commissions concernées ébauchent, débattent et amendent parfois le projet avant de le transmettre au *Legislation Committee*. Celui-ci examinera à son tour le projet de loi et le présentera à l'Assemblée lors d'une séance plénière. Enfin, l'Assemblée en débattra et pourra alors y apporter des amendements si elle le souhaite.

Mais il existe également une procédure plus rapide qui consiste à sauter la première étape en commission et qui permet à l'Exécutif de transmettre directement son projet de loi au *Legislation Committee*. Enfin, la procédure d'urgence permet à l'Exécutif d'adopter directement un projet de loi secondaire sans même passer par l'Assemblée. Or, la procédure législative classique fut très peu utilisée lors de la première année de fonctionnement de l'Assemblée. D'aucuns pointèrent alors le manque de contrôle des commissions et de l'Assemblée dans son ensemble sur l'Exécutif au pouvoir. En ce cas l'Assemblée ne respectait pas ses principes fondamentaux, à savoir la transparence, l'ouverture et la responsabilité.

Nous verrons que les premières années de fonctionnement de l'Assemblée souligneront de nombreux problèmes liés entre autres aux rapports entre l'Assemblée et l'Exécutif. La dévolution au pays de Galles est bel et bien « un processus et non un

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

événement » selon l'expression désormais célèbre de Ron Davies[193]. Ainsi les relations entre l'Exécutif et l'Assemblée évolueront-elles au gré de l'expérience acquise lors des premières années, comme nous le verrons ultérieurement.

Les relations entre Exécutif et Parlement écossais seront, quant à elles, moins chaotiques et nous verrons plus loin que la procédure législative en Ecosse accorde une place importante à la consultation par le biais des commissions. Pour l'heure nous étudierons les mécanismes mis en place par le *Scotland Act* et les *Standing Orders* visant à s'assurer de la responsabilité de l'Exécutif devant le Parlement, dans le respect des principes établis par le CSG.

L'Exécutif devra en effet annoncer l'ensemble de son programme législatif après chaque élection législative et celui-ci sera débattu au Parlement. Il devra en outre faire un bilan annuel de sa politique et devra présenter ses prévisions budgétaires chaque année en mai et juin devant le Parlement. Les commissions débattront à leur tour d'un projet précis de dépenses budgétaires en octobre et novembre. Puis, un projet de loi, dit *Budget Bill*, sera débattu en commission et en séance plénière en janvier et février. Cela permet par conséquent d'accorder au Parlement le pouvoir d'exercer un contrôle de la gestion des finances publiques par l'Exécutif, un mécanisme similaire à celui dont dispose l'Assemblée galloise.

En contrepartie, les ministres écossais pourront prendre part au travail des commissions parlementaires lors de leur examen d'un projet de loi. Les commissions parlementaires pourront quant à elles demander des rapports oraux ou écrits aux ministres. Cela reflète le souhait du CSG que les commissions jouent un rôle dans la responsabilité de l'Exécutif devant le Parlement. Le Parlement pourra enfin émettre s'il le souhaite une motion de censure contre l'ensemble de l'Exécutif écossais ou un ministre individuel et toute motion de censure soutenue par au moins vingt-cinq députés devra automatiquement être incluse dans l'ordre du jour.

C – Les principes d'ouverture, d'accessibilité et d'égalité des chances

L'une des priorités de la Convention constitutionnelle écossaise, puis du CSG, fut de concevoir un modèle parlementaire plus ouvert et accessible à toutes les sections de la population. La représentation des femmes au Parlement fut par conséquent au cœur de leurs considérations. Or, Westminster fut un contre-modèle à cet égard car le modèle parlementaire britannique est intrinsèquement défavorable à la participation politique des femmes en raison, notamment, de ses horaires difficilement compatibles avec une vie de famille. Cela peut en effet décourager certaines femmes, mères de famille, de faire acte de candidature pour des élections. Les députés de Westminster sont en effet tenus d'être présents au Parlement du lundi au jeudi entre 14h30 et 22h30, puis le vendredi matin entre 9h30 et 15h pour des réunions. Précisons en outre qu'il n'est pas rare que débats et votes tenus en Chambre des Communes aient cours jusqu'aux heures tardives du petit matin.

Les horaires et calendriers fixés pour le Parlement écossais seront donc plus compatibles avec les rythmes scolaires et plus proches des horaires de bureau : le Parlement siégera entre 14h30 et 17h30 le lundi, de 9h15 à 17h30 du mardi au jeudi et de 9h30 à 12h30 le vendredi. Le reste du temps pourra être consacré au travail de circonscription ou du parti politique représenté. Les vacances parlementaires, dont le calendrier sera fixé par le *Parliamentary Bureau*, correspondront peu ou prou aux vacances scolaires avec une période de huit à dix semaines entre la fin juin et la fin août, deux à

[193] **Davies**, *op. cit.*

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

quatre semaines pour Pâques et Noël, et quelques jours en octobre et février. Ce calendrier facilitera par conséquent la participation des femmes à la vie politique du pays et contribuera à une volonté d'égalité des chances. Une commission spécifique sera en outre entièrement consacrée à promouvoir une législation pour l'égalité des chances au Parlement écossais (*Equal Opportunities Committee*).

Le fonctionnement de l'Assemblée galloise sera similaire à ce modèle et l'Assemblée ne siégera pas après 17h30, sauf exception. Les séances plénières de l'Assemblée ont lieu les mardi et mercredi après-midi de 14h à 17h30. La journée de jeudi et les matinées de mardi et mercredi sont consacrées aux réunions des commissions, tandis que les lundi et vendredi sont réservés au travail de circonscription. En outre, l'Assemblée jouit également d'une commission à l'égalité des chances, comme nous l'avons vu précédemment, et, en vertu de l'article 6.6 des *Standing Orders*, l'Assemblée doit prendre le temps d'étudier les rapports annuels des trois plus grandes organisations pour l'égalité des chances, à savoir la *Commission for Racial Equality Wales*, la *Equal Opportunities Commission Wales* et la *Disability Rights Commission in Wales*. Notons enfin que ces mesures ont porté leurs fruits en Ecosse et au pays de Galles où la proportion de femmes élues aux nouvelles institutions fut bien plus importante qu'à Westminster dès 1999. En effet, quarante-deux pour cent des membres de l'Assemblée étaient des femmes lors de la première Assemblée (1999-2003), parmi lesquelles la *Presiding Officer*, Jane Davidson. L'Assemblée fut donc dès sa création l'institution politique la plus représentative des femmes au monde après la Suède. Notons qu'aujourd'hui cette proportion est de quarante-sept pour cent et que le pays de Galles se place au troisième rang mondial, bien avant le Parlement de Westminster, au cinquante-huitième rang, avec 19,5% de femmes[194]. Le premier Parlement écossais, élu le 6 mai 1999, comprenait quant à lui quarante-huit femmes, soit trente-sept pour cent des élus, et l'un des deux assesseurs du *Presiding Officer* (*Deputy Presiding Officer*) était également une femme, Patricia Ferguson. La part de femmes au Parlement écossais est aujourd'hui de quarante-trois femmes, soit trente-trois pour cent des élus. L'on peut dire que la décision prise par les travaillistes de proposer candidats masculins et féminins en proportions égales aux élections aux nouvelles institutions a eu un impact réel, comme le suggèrent les tableaux ci-après.

Tableau 21 - Nombre de femmes élues à l'Assemblée galloise 1999-2007

	Sièges	**Première Assemblée**	**Deuxième Assemblée**	**Troisième Assemblée**
parti travailliste	Circonscriptions	15	19	15
	Régions	0	0	1
Parti libéral-démocrate	Circonscriptions	1	2	2
	Régions	2	1	1
Plaid Cymru	Circonscriptions	3	1	2
	Régions	4	5	5
parti conservateur	Circonscriptions	0	0	1
	Régions	0	2	0
indépendantes	Circonscriptions	0	1	1
	Régions	0	0	0

Source: Résultats compilés par l'auteur.

Tableau 22 - Nombre de femmes élues au Parlement écossais 1999-2007

[194] http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

	Sièges	**Première session**	**Deuxième session**	**Troisième session**
parti travailliste	Circonscriptions	26	26	20
	Régions	2	2	3
SNP	Circonscriptions	2	3	5
	Régions	13	6	7
parti conservateur	Circonscriptions	0	0	0
	Régions	3	4	5
parti libéral-démocrate	Circonscriptions	2	1	1
	Régions	0	1	1
Scottish Socialist Party	Circonscriptions	0	0	0
	Régions	0	4	0
Scottish Green Party	Circonscriptions	0	0	0
	Régions	0	2	0
indépendantes	Circonscriptions	0	0	0
	Régions	0	0	1

Au vu des résultats de ce tableau, on peut dire que les partis travailliste et nationalistes envoient une part importante des élues des nouvelles institutions. Le parti travailliste représente à lui seul la majeure partie des élues et celles-ci sont en général élues de circonscriptions. Un nombre important d'élues nationalistes sont élues régionales et il apparaît dès lors que le mode de scrutin à membre additionné favorise à la fois les petits partis et les femmes par son scrutin semi-proportionnel de liste. Les conditions sont donc réunies pour une plus grande participation des femmes et une plus grande représentativité des populations galloise et écossaise.

Or, cette représentation de toutes les sections de la population doit également s'accompagner d'un esprit d'ouverture et d'une plus grande accessibilité au public. Il est dès lors possible pour tout citoyen d'assister aux séances plénières de l'Assemblée galloise ou du Parlement écossais. Les commissions parlementaires sont également ouvertes au public dans un souci d'accessibilité et de participation populaire, sauf exception, et elles ont la possibilité de se réunir en dehors d'Edimbourg ou de Cardiff. La règle 12.6 des *Standing Orders* du Parlement écossais prévoit également que les commissions pourront désigner l'un de leurs membres comme « rapporteur », conformément au modèle du Parlement européen par exemple. Le rapporteur pourrait ainsi servir de liaison entre les commissions et les individus ou groupes d'intérêt intéressés et faciliter la recherche d'un consensus. Il serait alors identifié comme le porte-parole des propositions d'une commission.

L'une des clés de l'accessibilité du Parlement à la population est sans doute son système de pétitions publiques, un modèle à l'étude au pays de Galles. D'abord recommandé par Crick et Millar, puis retenu par le CSG, ce système permet à tout citoyen écossais d'envoyer une pétition au Parlement écossais dans des domaines relevant de sa compétence. Cet outil n'est pas nouveau en Grande-Bretagne car la pétition fait partie de la tradition parlementaire britannique depuis le début du XVIIe siècle. Il existait par ailleurs une commission spécialisée dans l'examen des pétitions à Westminster jusqu'en 1974 lorsqu'elle fut supprimée. Aujourd'hui la majeure partie des pétitions en Grande-Bretagne passe par l'intermédiaire d'un député de la Chambre des Communes. La procédure est en effet formelle et difficile d'accès et ne favorise donc pas ce moyen de participation à la vie politique britannique. Le nouveau Parlement écossais optera au contraire pour un modèle simplifié et tout citoyen désireux d'envoyer une pétition pourra trouver une fiche explicative facile d'accès sur le site internet du Parlement (*e-petitions*), dans les bureaux

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

de l'organisation bénévole *Citizen's Advice* ou encore dans les bibliothèques partenaires du Parlement. Toutefois, les pétitions ne doivent être envoyées qu'en dernier recours et les Ecossais sont priés de s'adresser au préalable à leurs élus locaux ou aux services de l'Exécutif. Ils devront ainsi fournir la preuve de ces contacts lorsqu'ils enverront leur pétition. La commission parlementaire consacrée à l'examen des pétitions publiques (*Public Petitions Committee*) décidera alors de sa recevabilité et la transmettra à la commission parlementaire ou au ministre concernés, ou encore au *Presiding Officer*, au *Parliamentary Bureau* ou au *Scottish Parliamentary Corporate Body* (chargé du personnel du Parlement). Une fois qu'elles auront reçu la pétition, les instances politiques concernées seront juges de la réponse appropriée.

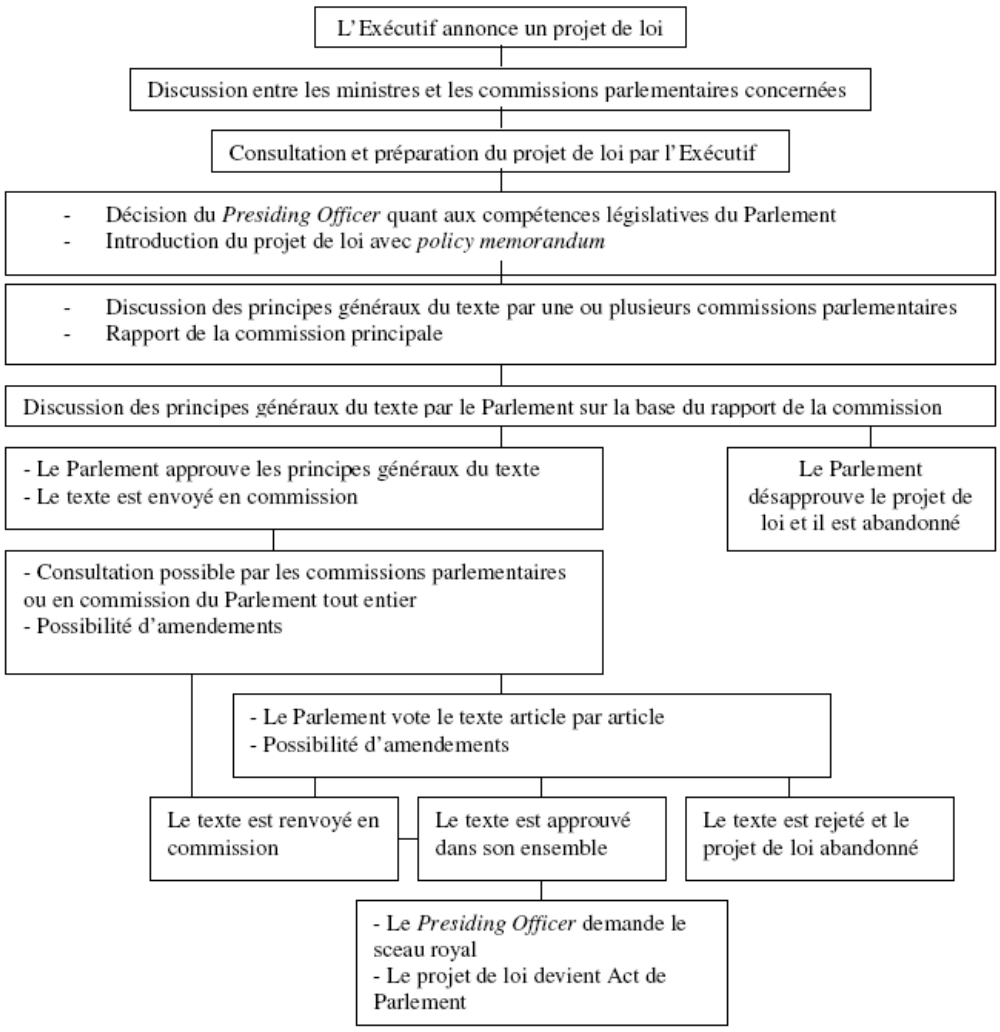
Enfin, la clef de voûte de la politique représentative voulue par les auteurs du projet de Parlement réside dans sa procédure pré-législative et sa consultation des représentants de la société civile écossaise. Dans son article 20, le rapport du CSG prévoyait donc la création d'un *Civic Forum* rassemblant des envoyés de diverses organisations représentant les différentes sections de la population écossaise et qui deviendrait l'interlocuteur privilégié du Parlement. Il s'agit aujourd'hui du *Scottish Civic Forum*, créé peu après la fondation du Parlement et composé de délégués syndicaux, de représentants des Eglises, du milieu patronal écossais et d'organisations quasi-gouvernementales. Il est régulièrement consulté par les commissions parlementaires ou un membre du Parlement écossais et assure la liaison entre ses groupes membres, très divers, le Parlement et l'Exécutif. Le Parlement a également pour interlocuteur le service d'information parlementaire interne d'un organisme rassemblant organisations bénévoles et associations locales, le *Scottish Council for Voluntary Organisations*, et le service interne (*Parliamentary Office*) de l'organisation des Eglises écossaises (*Action of Churches Together in Scotland*). L'Eglise catholique dispose même de son propre service d'information parlementaire. Enfin, le *Voluntary Issues Unit* du département au développement de l'Exécutif écossais organise quant à lui des rencontres semestrielles avec les organisations bénévoles. Notons que ces organismes peuvent être consultés aussi bien par les membres de l'Exécutif que par les commissions parlementaires. Le Parlement écossais fait ainsi montre d'une grande ouverture et le système consultatif permet d'inclure la population dans ses activités.

La consultation fait partie intégrante de l'étape pré-parlementaire du processus législatif, bien qu'il ne s'agisse que de conventions et que l'Exécutif ne soit pas légalement tenu de les respecter. Ainsi, avant de déposer une proposition de loi au Parlement l'Exécutif doit avant tout produire un document de consultation (*consultation document*) exposant les grandes lignes de son projet. Il doit faire parvenir ce document aux organisations concernées et celles-ci auront par convention douze semaines pour l'étudier. Elles feront alors parvenir à leur tour un rapport à l'Exécutif. Lorsqu'il sera enfin déposé au Parlement le projet de loi sera accompagné d'une note de service (*policy memorandum*) résumant les objectifs du projet et les résultats de la consultation préalable. Notons enfin que les représentants de la société écossaise peuvent être consultés par les commissions parlementaires après le dépôt d'un projet de loi au Parlement. Les commissions peuvent en effet solliciter leurs témoignages oraux ou écrits lors de la deuxième étape parlementaire et peuvent en tenir compte par des décisions d'amendements. L'organigramme ci-après laisse clairement apparaître l'importance de la consultation et du partage de pouvoir dans la procédure législative.

En conclusion, les auteurs du mode de fonctionnement du nouveau Parlement écossais et de l'Assemblée galloise ont su s'écarter parfois du modèle parlementaire britannique pour créer des institutions uniques à même d'impliquer les diverses sections

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

de la population dans la vie politique du pays. L'adoption d'un mode de scrutin semi-proportionnel et d'horaires plus compatibles avec une vie de famille a permis l'élection de nombreuses femmes dans les nouvelles institutions. La participation de groupes de pression féministes à la Convention constitutionnelle écossaise a permis une véritable discussion du problème et l'adoption conséquente par les partis politiques de mesures favorables à la candidature de femmes. Il existe en outre de nombreux mécanismes favorisant la consultation de toutes les sections de la population dans la prise de décision législative. L'esprit d'ouverture, d'accessibilité et de partage du pouvoir imaginé par la Convention constitutionnelle écossaise a finalement été respecté et les nouvelles institutions, par leur fonctionnement, contribuent à la réinvention des nations écossaise et galloise.



Organigramme 1 - La procédure législative au Parlement écossais

Source : compilé d'après **Jean McFadden et Mark Lazarowicz, The Scottish Parliament,** An Introduction, T & T Clark, 1999, p. 51

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

II – L'Ecosse et le pays de Galles à l'aube d'un renouveau démocratique

Les référendums sont une curiosité constitutionnelle au Royaume-Uni car ils sont théoriquement incompatibles avec la doctrine de souveraineté absolue et indivisible du Parlement et de la Reine-en-son-Parlement. Cette expression de souveraineté populaire fut par conséquent très peu utilisée par le passé. Les Britanniques dans leur ensemble durent attendre le 5 juin 1975 avant de pouvoir exprimer leurs voix par référendum et décider de l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté Economique Européenne. Seuls les Nord-irlandais avaient connu un référendum avant cette date. La dissolution du Parlement de Stormont en 1972 par le gouvernement Heath avait en effet mené ce dernier à organiser un référendum dans la région l'année suivante afin de déterminer si les habitants d'Irlande du Nord souhaitaient ou non demeurer britanniques. La question irlandaise fut en outre à l'origine des premières discussions de référendums au Royaume-Uni : A.V. Dicey, pourtant ardent défenseur de la doctrine de souveraineté parlementaire, fut paradoxalement le premier à évoquer cette possibilité en 1890 afin de lutter contre le projet de *Home Rule* irlandais auquel il était fermement opposé. Les référendums ont ainsi toujours porté sur des questions constitutionnelles, relatives notamment aux nations périphériques du Royaume-Uni.

Un référendum peut être soit consultatif, soit contraignant. Or, cette seconde possibilité ne peut exister au Royaume-Uni en raison de la doctrine de souveraineté parlementaire. Pourquoi, en ce cas, les travaillistes ont-ils tenu à organiser un référendum en Ecosse où le soutien des Ecossais au projet ne faisait guère de doute ? L'organisation d'un référendum similaire au pays de Galles ne représentait-elle pas en revanche une prise de risque inutile au vu du peu de soutien dont le projet des travaillistes bénéficiait, y compris dans leurs propres rangs? L'une des raisons de ce recours à une forme de démocratie directe tient sans doute au fait que toute proposition de loi relative à la position constitutionnelle d'une des régions ou nations du Royaume-Uni peut être rejetée par les députés d'autres régions ou nations soucieux de protéger leurs intérêts et craintifs des répercussions potentielles de tout bouleversement de l'équilibre établi. Or, l'organisation d'un référendum permet à la fois de légitimer le projet de loi en question et de le défendre contre toute attaque du parti adverse, un but clairement exprimé par le parti travailliste dans son manifeste électoral de 1997 :

« Popular endorsement will strengthen the legitimacy of our proposals and speed their passage through Parliament »[195].

Le parti travailliste promit du reste d'organiser pas moins de six référendums dans son manifeste électoral, soit deux référendums en Ecosse et au pays de Galles au sujet de la dévolution, un référendum sur la création d'assemblées régionales anglaises, un autre sur la réforme du gouvernement de Londres et l'élection d'un Maire de Londres, puis un référendum sur la réforme du mode de scrutin aux élections législatives britanniques et, enfin, un référendum sur l'adoption de la monnaie unique européenne. Tony Blair se prononcera en outre d'abord en faveur de l'organisation d'un référendum au sujet de l'adoption de la Constitution Européenne avant de faire volte-face après son rejet en France et aux Pays-Bas. Notons enfin que les deux derniers référendums cités ci-dessus ne furent jamais organisés et que l'échec cinglant du référendum de 2004 sur la création d'une assemblée régionale dans la région nord-est de l'Angleterre fut un revers important pour le gouvernement travailliste. Le recours au référendum n'est donc pas sans risques pour un gouvernement et nous verrons par la suite que l'organisation des référendums en Ecosse

[195] ***Labour Party, Because Britain Deserves Better , p. 33***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

et au pays de Galles fut téméraire, d'abord en raison du faible engouement des Gallois vis-à-vis de la dévolution et ensuite par la forme inhabituelle que prit le référendum écossais. Ce dernier comportait en effet non pas une mais deux questions.

1 – Les référendums écossais et gallois de 1997

A – Des référendums controversés

L'organisation de référendums en Ecosse et au pays de Galles était pour le moins inattendue et son annonce par George Robertson le 27 juin 1996, lors d'une conférence de presse au *Glasgow Royal Concert Hall*, provoqua une onde de choc. En effet, le parti travailliste avait jusqu'alors affirmé que son élection au gouvernement constituerait un mandat suffisant pour son projet de dévolution. La surprise fut de taille, d'autant plus que le référendum écossais ne comporterait pas une question, mais deux. Le parti travailliste prévoyait en effet d'introduire une seconde question au référendum et les Ecossais devraient s'exprimer séparément sur la création d'un Parlement écossais et sur ses pouvoirs fiscaux.

La décision fut en outre prise à huit-clos par les instances dirigeantes du parti et prit de nombreux travaillistes par surprise. Au pays de Galles, Ron Davies avait été exclu des discussions menant à cette décision et continuait de nier l'organisation potentielle d'un référendum dans les colonnes du *Western Mail* jusqu'à quarante-huit heures avant que l'annonce en ait été faite. John McAllion, alors porte-parole de l'opposition pour les affaires constitutionnelles, n'en sut rien lui-même et ne l'apprit que le matin de sa parution dans la presse lors d'un discussion informelle avec Jim Wallace, leader des libéraux-démocrates écossais, dans les couloirs de la BBC. Il démissionna, furieux, et prit ensuite les rênes d'une campagne interne au parti travailliste contre le référendum, soutenu notamment par le groupe *Scottish Labour Action* ainsi que par des syndicats ou encore par des organisations féministes. En effet, l'annonce d'un référendum avait suscité de vives inquiétudes chez les membres de la base travailliste car nombre d'entre eux avaient encore à l'esprit la défaite du référendum de 1979 et craignaient qu'un nouveau référendum ne menace à nouveau le projet autonomiste écossais. Notons enfin que Lord Harry Ewing of Kirkford, qui partageait avec Sir David Steel la présidence de la Convention constitutionnelle, démissionna également.

L'annonce des référendums suscita immédiatement de nombreuses critiques chez les autonomistes, aussi bien travaillistes que libéraux ou nationalistes, piqués qu'on ne les ait pas consultés. Tous craignaient en effet qu'un référendum ne remette en cause l'ensemble du projet. Cette décision s'attira du reste immédiatement les diatribes de la presse écossaise, fermement pro-dévolutioniste dans son ensemble. D'aucuns soulevèrent les hésitations des dirigeants travaillistes concernant la dévolution et le manque d'enthousiasme évident de Tony Blair pour les pouvoirs fiscaux du Parlement. Ils interprétèrent cette décision comme un retrait. Il semblerait en effet que l'introduction d'une seconde question au référendum ait été le fruit d'un compromis entre le leader travailliste, partisan de la suppression des pouvoirs fiscaux du futur Parlement, et certains de ses collègues, notamment George Robertson, secrétaire d'Etat fantôme pour l'Ecosse, Donald Dewar, *Chief Whip*, et Robin Cook, porte-parole de l'opposition pour les affaires étrangères. Selon le journaliste Brian Taylor, George Robertson aurait soumis l'idée d'une seconde question au référendum lors d'une visite officielle de Tony Blair à Dunblane après un massacre dans une école primaire en mars 1996[196]. Le leader travailliste aurait accepté

[196] **Taylor,** *op. cit.* p. 76

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

dans la mesure où l'introduction d'une seconde question soumise à référendum servirait de soupape de sécurité pour le parti, quels qu'en soient les résultats.

Ce profond revirement de la position des instances dirigeantes travaillistes sur la question d'un référendum eut pour origine un comité présidé par Lord Irvine of Lairg, Lord Chancelier fantôme (*Shadow Lord Chancellor*), visant à étudier les obstacles potentiels au passage en chambre du projet de loi sur la dévolution. Parmi les membres de ce comité, on retrouvait notamment George Robertson, Donald Dewar, Ann Taylor, Jack Straw, Gordon Brown et Robin Cook. Selon une interview accordée par George Robertson le 26 janvier 1999 au journaliste Brian Taylor[197], il semblait évident à leurs yeux que les travaillistes, s'ils étaient au gouvernement, seraient confrontés à de sérieux problèmes lors de la procédure législative. Il ne faisait aucun doute que les conservateurs se battraient activement contre ce projet, et que les répercussions potentielles du projet sur les circonscriptions anglaises pourraient conduire certains travaillistes à s'y opposer. De plus, puisqu'il est d'usage que les projets de lois concernant des réformes constitutionnelles soient entièrement étudiés à la Chambre des Communes, et non par une commission parlementaire, il y avait lieu de penser que la procédure serait longue et que le projet obstruerait à la fois le travail parlementaire et la mise en place du reste du programme travailliste. Rappelons que la durée du passage de la première législation fut de quatre ans entre la parution du premier livre blanc de 1974 et la ratification des *Scotland Act* et *Wales Act* de 1978. Enfin, précisons que le recours au référendum constituait une défense efficace contre les accusations selon lesquelles les travaillistes imposaient aux Gallois la dévolution au pays de Galles. Il demeurait en effet de nombreux sceptiques au sein du parti travailliste gallois mais l'annonce d'un référendum fut toutefois accueillie sans grand enthousiasme car il était clair que le débat concernait l'Ecosse bien plus que le pays de Galles. Bien que l'annonce d'un référendum ait donné l'occasion à de nombreux sceptiques d'exprimer leur opposition publiquement et que les relations au sein du parti travailliste gallois soient devenues plus houleuses encore lorsqu'il s'est agi d'adopter un mode de scrutin proportionnel, les travaillistes gallois n'eurent finalement d'autre choix que d'accepter un fait accompli.

Il faut ajouter à cela que les conservateurs gagnaient du terrain grâce à leurs attaques, largement relayées dans la presse, lancées contre une « *tartan tax* ». En effet, Michael Forsyth, secrétaire d'Etat pour l'Ecosse, avait mené une campagne efficace contre le projet de dévolution des travaillistes dès sa prise de fonctions en 1995 en invoquant le spectre d'augmentations d'impôts importantes en Ecosse si le Parlement faisait usage de ses pouvoirs fiscaux. Ses accusations faisaient mouche car le parti travailliste était soucieux de se débarrasser d'une image de parti dépensier et enclin aux augmentations d'impôts (« *tax and spend* »). En outre, les travaillistes avaient encore à l'esprit que les élections de 1992 avaient été perdues en partie parce qu'ils avaient promis de plus lourds impôts sur les actifs à moyens ou gros revenus. C'est d'ailleurs dans cette optique que le parti travailliste promit tout au long de sa campagne électorale de ne pas moduler le taux de l'impôt sur le revenu lors de son premier mandat électoral, comme il s'y engageait dans son manifeste de 1997. Les travaillistes écossais promirent également qu'il ne serait pas fait usage des pouvoirs fiscaux du nouveau Parlement pendant toute la durée de leur mandat si toutefois ils y étaient majoritaires. L'introduction d'une seconde question au référendum écossais permettait par conséquent aux travaillistes de se défendre des accusations conservatrices car le Parlement ne serait doté de pouvoirs fiscaux qu'avec l'assentiment de la population écossaise. Les pouvoirs fiscaux du Parlement correspondraient alors à la volonté populaire. Finalement, les sceptiques n'eurent d'autre choix que d'accepter les référendums et ceux-ci

[197] *Ibid*. p. 71

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

furent fixés au 11 septembre et 18 septembre 1997. Précisons que la date du 11 septembre 1997 était particulièrement symbolique en Ecosse car il s'agissait du 700ème anniversaire de la bataille de Stirling Bridge au cours de laquelle William Wallace bouta les Anglais hors d'Ecosse.

B – Les campagnes menant aux référendums

a) Le référendum écossais : une campagne gagnée d'avance ?

La campagne écossaise du « oui » ou le consensus en action

La campagne du « oui » fut à l'image de la Convention constitutionnelle écossaise et fut l'objet d'un grand consensus. En Ecosse, un collectif nommé *Partnership for a Parliament* avait été créé dès le début du mois d'avril dans le but de lancer une grande campagne pour un double « oui » au référendum lors de la première quinzaine de mai. Il rassemblait une vingtaine d'associations autonomistes, parmi lesquelles *Charter 88*, la CSA, des organisations féministes ou encore le STUC. Mais de façon plus significative encore, trois des quatre plus grands partis écossais s'allièrent autour d'une campagne pour le « oui » baptisée *Scotland FORward* et lancée officiellement le 15 mai 1997. Elle était présidée par Nigel Smith, un grand industriel de Glasgow n'ayant aucune affiliation politique, ce qui fut pour beaucoup dans le maintien du consensus. De façon symbolique, tous les partisans du « oui » utilisèrent le même logo pendant la campagne, à savoir un rectangle au cœur duquel figurait deux fois le mot « *yes* » correspondant à un double vote « oui » au référendum. Or, le logo aux couleurs de l'Ecosse se déclinait aussi dans chacune des couleurs des trois partis rassemblés au sein de la campagne pour le « oui » créant dès lors une image et un message cohérents. Les travaillistes, les libéraux-démocrates et les nationalistes organisèrent chacun leur propre campagne mais dans le respect du cadre collectif de *Scotland FORward*.

Si la participation des libéraux-démocrates n'avait jamais fait de doute car ils avaient été traditionnellement favorables à l'octroi de mesures d'autonomie en Ecosse et au pays de Galles et avaient activement participé à la Convention, la présence des nationalistes écossais était quant à elle incertaine. Le SNP avait refusé de se déclarer avant d'avoir pris connaissance du livre blanc sur le futur Parlement écossais mais affirmait en même temps qu'ils ne voyait pas de contradiction entre appeler à voter « oui » au référendum et défendre un projet d'indépendance. Finalement, les nationalistes se déclarèrent officiellement prêts à collaborer à la campagne et à rejoindre *Scotland FORward* après en avoir décidé au Comité National Exécutif du parti le 27 juillet.

Les travaillistes, autrefois hostiles à l'idée de faire campagne avec les nationalistes, comme nous l'avons évoqué dans notre étude du référendum de 1979, adoptèrent alors un ton plus conciliant à l'égard des nationalistes. Les autonomistes avaient en effet su tirer des leçons de la débâcle de 1979, comme le soulignait le dernier rapport de *Scotland FORward*, *Winning Scotland's Parliament*[198], et compris l'importance de montrer un front uni pour le projet de dévolution. L'image consensuelle de la campagne était donc cruciale et les trois partis multiplièrent les conférences de presse où leurs leaders s'affichaient ensemble pour défendre un projet commun. Cette volonté fut largement relayée dans la presse par des clichés tels que celui pris à Edimbourg le 7 septembre 1997 devant *New Parliament House*, que l'on croyait à l'époque l'emplacement du futur Parlement, sur lequel figuraient Donald

[198] **Scotland FORward,** ***Final Report. Winning Scotland's Parliament*** **,** Edimbourg, 1998.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Dewar pour les travaillistes, Jim Wallace pour les libéraux-démocrates, Alex Salmond et l'acteur Sean Connery pour les nationalistes.

L'isolement des partisans du « non » en Ecosse

Le parti conservateur écossais avait fait savoir dès sa défaite aux élections générales qu'il n'avait ni les fonds nécessaires, ni le désir d'organiser seul une véritable campagne du « non ». Pourtant, à l'exception notoire de Tam Dalyell, les opposants à la dévolution provenaient en général des rangs du parti conservateur. Le 20 juin 1997, soit un mois après la création du mouvement pour le « oui », un pair conservateur, Lord Fraser of Carmyllie, s'occupa finalement de l'organisation d'une campagne, notamment pour assurer aux donateurs que les fonds n'iraient pas directement dans les caisses du parti. Elle fut d'abord menée par Brian Monteith, qui avait fait partie des membres fondateurs du groupe conservateur *Students Against Devolution Act* en 1978, avant que Lord Fraser ne prenne la relève. Le manque d'enthousiasme à l'origine de cette campagne est par ailleurs évident de par son titre. Les partisans du *statu quo*, dont le but affiché était de mettre en garde les Ecossais contre toute décision hâtive et de les inviter à réfléchir longuement aux répercussions que pourraient avoir un double vote « oui » au référendum, décidèrent de baptiser leur campagne *Think Twice*. Cela sous-entendait que les Ecossais voteraient en fait pour la création d'un Parlement en Ecosse.

Les conservateurs se trouvaient dans une position délicate car ils avaient fait campagne contre le projet de dévolution des travaillistes tout au long de la campagne aux élections législatives. Mais, du fait de leurs résultats électoraux désastreux en Ecosse et au pays de Galles, ils devaient compter sur le mode de scrutin proportionnel des futures institutions pour se refaire une santé politique dans ces deux nations. Ils envoyaient donc des signaux contradictoires en s'opposant d'une part à la création de nouvelles institutions et en affirmant d'autre part que les conservateurs auraient un rôle important à jouer en leur sein.

Les conservateurs écossais, dont l'essentiel de la campagne fut menée sur la question des pouvoirs fiscaux du Parlement, souffrirent en outre de la défection de leur traditionnel allié, à savoir le monde des affaires. Le monde des affaires avait en effet exprimé son hostilité envers la dévolution en 1978 et avait largement contribué financièrement à la campagne des conservateurs. A la veille du référendum de 1997, les craintes suscitées par la question de la fiscalité du nouveau Parlement ne s'étaient pourtant pas entièrement dissipées et de nombreux chefs d'entreprise redoutaient une fiscalité plus lourde en Ecosse qu'en Angleterre remettant en question leur compétitivité. Dans le même temps, le monde des affaires dans son ensemble se tenait plus à l'écart de la campagne et semblait plus disposé à négocier des arrangements avec le futur Exécutif écossais qu'à rejeter la dévolution dans son ensemble. L'intervention le 22 août dans les colonnes du *Scotsman* du gouverneur de la banque d'Ecosse, Sir Bruce Patullo, puis du directeur de la confédération écossaise des chefs d'entreprises (*Confederation of British Industry in Scotland*, ou *CBI Scotland*), Ian McMillan, sur les effets potentiels néfastes de pouvoirs fiscaux au futur Parlement furent par conséquent impopulaires dans le monde des affaires car ils ne représentaient pas nécessairement l'ensemble de la profession. Plusieurs membres de la confédération écossaise des chefs d'entreprises, parmi lesquels des représentants de *Hydro Electric*, *British Energy*, *Scottish Power*, la *Royal Bank of Scotland* et la *Clydesdale Bank* publièrent en outre des communiqués pour démentir les propos d'Ian McMillan. Au contraire, si le camp du « oui » dut multiplier les rencontres pour rassurer les chefs d'entreprise écossais sur l'introduction de pouvoirs fiscaux au Parlement, il bénéficia de son côté du soutien de certaines figures du monde des affaires tels que le directeur de

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

la compagnie d'autocars *Stagecoach*, Brian Souter. Rappelons que Brian Souter, homme d'affaires connu pour ses pratiques commerciales et ses déclarations controversées, sera paradoxalement à la tête du mouvement d'opposition à la suppression de la clause 28 relative à l'intégration du dialogue sur l'homosexualité à l'école en 2000. Une controverse qui entachera la première année d'existence du Parlement écossais.

La campagne écossaise ne laissait donc guère de doutes sur les résultats, même si la suspension d'une semaine de la campagne après la mort accidentelle de la princesse de Galles le 31 août souleva quelques inquiétudes. D'aucuns craignaient en effet que le décès d'un membre de la Famille Royale n'entraîne un regain soudain de patriotisme britannique en Ecosse et le rejet de mesures autonomistes dont les conservateurs avaient prévenu du danger qu'elles représentaient pour l'Union. Néanmoins ces craintes furent rapidement dissipées à la lecture des résultats du référendum et le projet de Parlement écossais bénéficia d'un large consensus, dont l'existence fut manifeste tout au long de son élaboration.

b) L'incertitude de la campagne galloise

La campagne galloise du « oui » ou partir de zéro

Le travail des autonomistes gallois, jusqu'au début de la campagne menant au référendum, ne fut en rien comparable à celui de leurs pendants écossais. Le pays de Galles n'avait pas connu de convention constitutionnelle pluraliste et populaire comme l'avait été la Convention écossaise. Au contraire, la *Campaign for a Welsh Assembly*, dès 1987, puis *Parliament for Wales*, à partir de 1992, avaient essentiellement concentré leurs efforts sur la conversion des représentants politiques à l'idée d'introduire la dévolution au pays de Galles. Cela eut plusieurs conséquences : d'abord le public gallois était mal informé du projet de dévolution des travaillistes car, contrairement aux Ecossais qui avaient pu suivre les progrès de la Convention dans la presse et envoyer des représentants d'organisations diverses, le public gallois avait été quelque peu tenu à l'écart de débats circonscrits au parti travailliste. Ensuite, le projet travailliste fut d'abord vivement critiqué par les libéraux-démocrates gallois, les membres de *Plaid Cymru* et de *Parliament for Wales* car ils n'avaient pas été impliqués dans son élaboration. Ils souhaitaient que les travaillistes accordent des pouvoirs fiscaux à la future Assemblée ainsi que des pouvoirs législatifs et un degré de représentation proportionnelle plus important. Les travaillistes étaient prévenus : le soutien des deux autres partis autonomistes y était conditionnel. Or, la situation était d'autant plus difficile qu'il demeurait au sein même du parti travailliste des voix opposées tant au mode de scrutin proportionnel qu'à la dévolution tandis que d'autres, tels que Gareth Hughes de *Wales Labour Action* et le conseiller pour Cardiff, Kevin Brennan, cherchaient à élargir le débat vers davantage de pouvoirs pour l'Assemblée ou de proportionnalité quant au mode de scrutin adopté.

Peter Hain, député travailliste pour Neath et habitué des campagnes électorales, chercha néanmoins à organiser une campagne multipartisane du « oui » pour le référendum. Il était d'avis que la création d'une telle campagne était nécessaire car les travaillistes avaient toujours considéré que *Parliament for Wales* était trop proche de *Plaid Cymru*, notamment depuis que la campagne avait appelé à l'organisation d'un référendum comportant plusieurs options constitutionnelles, dont une sur l'indépendance. Une nouvelle campagne multipartisane devrait avoir pour seul et unique but la victoire du « oui » au référendum et ses participants devraient chercher à mettre en valeur leurs points communs.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Peter Hain et Leighton Andrews s'attablèrent donc à la création d'une telle campagne dès l'été 1996.

Daran Hill, ancien vice-président de NUS (*National Union of Students in Wales*) et militant travailliste de Neath, fut bientôt nommé à la tête de la campagne, baptisée *Yes for Wales* et dont le lancement était prévu pour février 1997. Les préparatifs furent surtout consacrés à la recherche d'appuis dans le monde des affaires pour enrayer les effets d'une possible opposition de la confédération galloise des chefs d'entreprise (*Wales Confederation of British Industry* ou *Wales CBI*), de personnalités sportives, artistiques ou populaires. La campagne bénéficia beaucoup du soutien de Tyrone O'Sullivan, par exemple, l'un des leaders des mineurs impliqués dans le rachat de la mine *Tower Colliery*. Il fut en outre décidé d'accorder l'exclusivité des évènements de la campagne au *Western Mail*. En effet, bien que le *Western Mail* ne soit pas le journal le plus lu au pays de Galles, sa direction avait montré un vif intérêt vis-à-vis du débat sur la dévolution et le journal exerçait une certaine influence sur le programme des journaux télévisés. Le *Western Mail* réservait en fait la première bonne surprise de la campagne du « oui » puisqu'il révéla dans son édition du 17 janvier 1997 l'existence d'un forum des affaires (*Business Forum*) favorable à la dévolution : « *Tycoon Forum backs fight for Assembly* »[199]. Cette initiative eut un retentissement considérable dans les médias gallois et fut de bon augure pour le lancement de la campagne en février à *Cardiff City Hall*, où il était prévu d'installer la future Assemblée.

Le financement de la campagne à ses débuts fut plus chaotique. La campagne avait obtenu des fonds de la *Rowntree Reform Trust* de l'ordre de £25.000 mais cela était bien insuffisant et *Yes for Wales* dut lancer son premier appel à donation dans le *Western Mail* du 17 mars 1997. Cela permettait en outre à la campagne de contrecarrer les critiques de ses adversaires, clamant à tort que la campagne du « oui » était entièrement financée par des fonds publics versés par le nouveau gouvernement travailliste. La campagne du « oui » dut en fait s'appuyer essentiellement sur des groupes locaux pour distribuer des tracts, faire du porte-à-porte et communiquer dans la presse locale en l'absence de fonds nécessaires pour financer une campagne publicitaire d'envergure nationale. *Yes for Wales* promut en outre la création de groupes plus spécialisés au sein de la campagne avec la fondation de *Students Say Yes*, *Women Say Yes*, *Artists Say Yes*, *Health Workers Say Yes* ou encore *Christian Ministers Say Yes*. Le nom de ces groupes semblait répondre avec ironie à celui de la campagne pour le « non », baptisée « *Just Say No* ».

Les dirigeants de *Yes for Wales* craignaient pourtant que la campagne ne soit trop assimilée au parti travailliste et étaient impatients d'obtenir la participation des autres grands partis autonomistes. Les libéraux-démocrates acceptèrent de participer à la condition d'être consultés par les travaillistes mais les nationalistes de *Plaid Cymru* tergiversèrent en invoquant le peu de pouvoirs accordés à l'Assemblée. Ce n'est qu'après la publication du livre blanc, *A Voice for Wales*, par Ron Davies le 22 juillet et la réunion de leur comité national le 26 juillet 1997 qu'ils acceptèrent enfin de prendre part à la campagne. Elle bénéficiait de plus du soutien du parti des Verts gallois, des représentants des minorités ethniques, de *Charter 88*, *Friends of the Earth*, *Cymdeithas Yr Iaith* (*Welsh Language Society*), et du *Wales TUC*.

Cependant, la fédération des petites et moyennes entreprises (*Federation of Small Businesses*) s'exprima défavorablement au projet de dévolution, donnant plus de poids aux arguments de la campagne du « non ». *Yes for Wales* dut alors se concentrer sur ses réponses aux attaques des partisans du « non ». Ceux-ci déclaraient en effet à tout bout de champ que le salaire annuel des membres de l'Assemblée s'élèverait à £78.000 et que les

[199] ***Western Mail*** , 17 janvier 1997. « Un forum de magnats des affaires soutient la campagne pour l'Assemblée »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

gallois devraient débourser jusqu'à £1.200 supplémentaires en impôts. Tout en s'efforçant de démentir les propos du parti adverse, *Yes for Wales* répondit avec les slogans suivants: « *Wales Needs a Voice* », « *An Assembly will be good for jobs and for inward investment* », « *Wales needs to decide its own priorities on key issues* » et « *An All-Wales Assembly will give Welsh issues more time than the House of Commons* »[200].

Le décès prématuré de la princesse de Galles eut un effet négatif sur la campagne, d'abord au regard du sentiment patriotique du public puis par rapport à la campagne elle-même. En effet, certains rendez-vous importants durent être annulés, dont, notamment, une conférence avec le *Business Forum* dont les répercussions et la médiatisation auraient sans doute eu un impact important pour la campagne du « oui ». La campagne bénéficia toutefois du « oui » retentissant des Ecossais le 11 septembre et la dernière semaine fut marquée par des slogans tels que « *Scotland Voted Yes - Don't let Wales get Left Behind* »[201], les visites de Tony Blair et de Donald Dewar. L'organisation du référendum écossais une semaine avant le référendum gallois fut en effet une stratégie aux répercussions positives pour le parti travailliste, et il est fort probable que de nombreux électeurs gallois se sentirent rassurés par un vote positif en Ecosse où le projet avait en outre une envergure plus importante que celui proposé au pays de Galles. Nous verrons que la marge des partisans du « oui » fut néanmoins étroite lors du référendum et que la dévolution suscita bien moins d'enthousiasme au pays de Galles qu'en Ecosse. Le public gallois était en fait moins bien informé du débat sur la dévolution, non seulement en l'absence de convention constitutionnelle galloise mais aussi en l'absence de médiatisation du débat. Nous devrons préciser que seuls treize pour cent du lectorat gallois lit le *Western Mail* et le *Daily Post* (basé du reste à Liverpool mais comportant une édition galloise) et que ces lecteurs sont pour la plupart concentrés dans le sud et le nord du pays de Galles respectivement[202]. Près de quatre-vingt sept pour cent des Gallois lisent des journaux provenant du reste du Royaume-Uni, notamment d'Angleterre. Dix pour cent des ménages gallois, notamment dans le nord-est, ne peuvent recevoir les signaux de la télévision ou de la radio galloise et trente-cinq pour cent des Gallois vivent dans des régions captant des signaux émis à la fois par les télévisions et radios galloises et anglaises. Par contraste, seuls 2,5% des Ecossais vivent dans des régions captant les signaux émis par les chaînes de télévision anglaises, par exemple. La télévision galloise émet près de cinquante heures de programmes par semaine dont vingt-deux heures seulement sont en anglais. Or, les anglophones constituent quatre cinquièmes de la population galloise. Il n'est donc pas surprenant que les Gallois dans leur ensemble aient été moins bien informés du projet de dévolution au pays de Galles et que les résultats du référendum aient été révélateurs d'une telle indécision résultant de ce déficit d'information.

« *Just Say No* »: une campagne timide?

La campagne du « non », « *Just Say No* », ne fut véritablement lancée que le 22 juillet 1997 et laissa donc au camp du « oui » une avance considérable. Elle était le fait de

[200] Cités par **Leighton Andrews dans Jones & Balsom,** *op. cit.* p. 59 « Le pays de Galles a besoin d'une voix ; Une assemblée sera positive pour l'emploi et les investissements ; Le pays de Galles doit décider de ses propres priorités sur des questions importantes ; Une assemblée galloise accordera plus de temps aux questions galloises qu'il n'en est accordé à la Chambre des Communes ».

[201] [201] *Ibid.* p. 67 « L'Ecosse a voté "oui", ne laissez pas le pays de Galles à la traîne » [202] chiffres du **UK Presss Gazette** du 27 mars 1998, cités par **David McCrone et Bethan Lewis, dans Taylor & Thomson,** *op. cit.* p. 29

[202]

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

travaillistes dissidents et de conservateurs dont les campagnes respectives furent réunies grâce à l'intermédiaire de Viscount Tonypandy, ancien *speaker* travailliste à la Chambre des Communes et, paradoxalement, grand admirateur de Margaret Thatcher. Les conservateurs avaient immédiatement voulu créer une campagne du « non » et avaient élu l'homme d'affaires Robert Hodge à sa tête. Toutefois, cette nomination leur causa du tort pour un temps car il fut révélé que son père, Sir Julian Hodge, s'était exilé dans les îles anglo-normandes (jouissant de la dévolution) pour éviter de payer ses impôts. Pendant ce temps les travaillistes Carys Pugh et Betty Bowen, dites *Rhondda Ladies*, très critiques des modifications profondes subies par le parti travailliste et des politiques du *New Labour* de Tony Blair, avaient organisé leur propre campagne, entachée par leurs invectives sectaires contre Peter Hain, dont les origines sont sud-africaines.

La campagne du « non » fut confrontée, dès son origine, à de sérieux problèmes. Il était tout d'abord évident qu'elle ne pourrait exploiter les divisions internes au sein du parti travailliste comme elle l'avait fait en 1979. En effet, le parti travailliste jouissait d'une large majorité et ne pourrait être l'otage de travaillistes dissidents. D'autre part, bien qu'une majorité de conservateurs soient opposés à la dévolution, nombre d'entre eux préféraient faire profil bas dans l'expectative d'élections à une Assemblée galloise. Nick Bourne, qui deviendrait bientôt leader des conservateurs à l'Assemblée, faisait figure d'exception. Les conservateurs, grands perdants des élections législatives britanniques de 1997, devaient se préparer discrètement aux élections à une future Assemblée galloise. Selon David Melding, élu conservateur et aujourd'hui ministre fantôme du Développement économique à l'Assemblée, rares étaient les conservateurs qui doutaient encore des résultats du référendum écossais en 1997[203]. Dès lors, l'argument selon lequel la dévolution mènerait inévitablement à l'éclatement du Royaume-Uni apporterait de l'eau au moulin des indépendantistes : la victoire du « oui » au référendum pourrait alors être interprétée comme un soutien populaire aux nationalistes. Les conservateurs durent par conséquent mesurer leurs propos et se concentrer sur des arguments secondaires, à savoir le risque encouru par le pays de Galles de perdre son siège au Cabinet ministériel, une recrudescence bureaucratique, le coût exorbitant de la nouvelle Assemblée pour le contribuable, l'argument selon lequel Cardiff ne pourrait servir les intérêts du nord du pays de Galles, etc.

Les partisans du « non » connurent également des problèmes financiers car les caisses du parti conservateur étaient vides après des élections législatives aux résultats décevants. La campagne du « non » fit des choix différents de ceux des partisans du « oui » et mena une campagne très simple sur quelques sujets principaux. Bien qu'elle ait bénéficié du soutien de quelques personnalités, comme le footballeur Gary Speed, la campagne du « non » fut sans doute moins spectaculaire que celle du parti adverse, très présente dans les médias grâce à son organisation d'un concert du groupe *Catatonia* ou la présence à ses meetings de nombreuses personnalités issues du monde du sport, du cinéma ou de la musique.

La contribution des dissidents travaillistes ne fut pas moindre cependant et les déclarations de Llew Smith selon lesquelles il avait été harcelé par Ron Davies en raison de ses idées dissidentes firent scandale dans la presse. Allan Rogers et Ray Powell, députés de Rhondda et Ogmore, exprimèrent également leurs doutes publiquement au grand bonheur des conservateurs. Finalement, les timides résultats du référendum laissent à penser que la campagne du « non » aura sans doute porté ses fruits mais l'on ne peut que spéculer sur l'impact réel des campagnes électorales. Une étude plus poussée des résultats nous permettra de mieux comprendre les choix des électeurs en Ecosse et au pays de Galles.

[203] **David Melding dans Jones & Balsom,** *op. cit.* p. 75

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

C – La victoire du « oui » : expression du nationalisme ?

Le contraste entre les résultats des référendums en Ecosse et au pays de Galles fut particulièrement frappant au lendemain de leur proclamation puisque les deux pays connaissaient depuis longtemps de forts courants nationalistes et travaillistes et qu'occasion leur était enfin donnée de s'exprimer pour la création d'institutions politiques qui leur seraient propres après une longue série de mandats conservateurs pour lesquels ni l'un ni l'autre n'avait voté. Ainsi, 74,3% des électeurs en Ecosse votèrent « oui » à la dévolution contre 25,7% de votes « non » avec un taux de participation de 60,4%, tandis que la majorité galloise n'était que de 0,6% avec 50,3% de votes « oui » contre 49,7% de votes « non » et un taux de participation de 50,1% seulement. Il convient donc de se demander en quoi les Ecossais et les Gallois divergèrent sur la question de la dévolution afin d'éclairer les motivations des électeurs dans leurs choix aux référendums. Nous suivrons pour ce faire trois pistes : la piste de l'alignement politique, la piste économique et la piste identitaire.

a) L'alignement du vote sur les partis politiques

Le choix d'un vote est très souvent celui conseillé par le parti avec lequel l'électeur a le plus d'affinités, surtout si ce parti est majoritairement favorable à une position déterminée au regard d'une proposition de loi. L'idée générale qu'un électeur se fait d'un parti ou d'un homme politique spécifique est parfois plus importante dans la détermination de ses choix que sa connaissance véritable de la législation proposée. Or, en 1997 tous les partis avaient des positions tranchées sur les propositions de dévolution en Ecosse et au pays de Galles. Dans chacune des deux nations, nationalistes, travaillistes et libéraux appelaient les électeurs à voter en faveur de la dévolution tandis que les conservateurs s'y déclaraient fermement opposés. Les Gallois ont-ils par conséquent voté « non » en plus grand nombre que les Ecossais parce qu'une plus large part de l'électorat gallois s'identifie aux conservateurs ?

L'influence politique des conservateurs en Ecosse et au pays de Galles est en fait équivalente et, selon les enquêtes menées par Paula Surridge et David McCrone en 1997[204], environ un cinquième de la population dans chacune des nations s'identifiait alors au parti conservateur : 21% en Ecosse et 17% au pays de Galles. En revanche, 11% des Gallois s'identifiaient au parti nationaliste gallois *Plaid Cymru*, tandis que plus de 20% des Ecossais étaient sympathisants nationalistes. Enfin, 55% des Gallois s'identifiaient au parti travailliste contre 50% des Ecossais. Si les partis nationalistes sont plus enclins que les travaillistes à convaincre les électeurs de voter en faveur de la dévolution, l'identification à un parti politique explique peut-être la différence des résultats entre les deux pays aux référendums. Le tableau ci-après souligne pourtant que les électeurs s'identifiant aux trois partis favorables à la dévolution sont moins nombreux à voter « oui » au pays de Galles qu'en Ecosse. De plus, les partisans du parti conservateur sont plus unis sur leur position au pays de Galles qu'en Ecosse. Le contraste entre les votes des deux pays est frappant tant pour les travaillistes que pour les libéraux, partisans du « oui » au référendum. En effet, moins de deux tiers des Gallois travaillistes et moins d'un tiers des Gallois libéraux ont voté « oui ».

L'alignement du vote sur les partis politiques est donc insuffisant pour expliquer la différence de résultats entre le pays de Galles et l'Ecosse. Même s'il apparaît que cet alignement a eu une influence sur les électeurs, notamment en Ecosse, il y a sans doute

[204] **Alice Brown, David McCrone, Lindsay Paterson & Paula Surridge,** ***The Scottish Electorate,*** *The 1997 General Election and Beyond,* St Martin's Press Inc., 1999, p. 115.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

d'autres facteurs à prendre en considération pour justifier les résultats du référendum de 1997.

% d'électeurs votant « oui »	Ecosse	Pays de Galles
conservateurs	20	10
travaillistes	91	59
libéraux-démocrates	58	30
SNP/*Plaid Cymru*	99	92

Tableau 23 - Identification à un parti en Ecosse et au pays de Galles et vote « oui » au référendum

Source : John Curtice dans Taylor & Thomson, op. cit. p. 136

b) L'attente d'une plus grande efficacité démocratique

Depuis les années 1970, certains sociologues, comme Kinder et Kiewit par exemple[205], forment l'hypothèse selon laquelle les motivations déterminantes dans un vote ne sont plus liées à la situation sociale ou à l'identité, mais que les électeurs font des choix en fonction de décisions rationnelles. L'électeur définit ses préférences politiques avant de voter pour le parti qui s'en rapproche le plus. Toutefois, cette définition ne convient pas tout à fait pour un référendum. Ces sociologues ont donc tracé un nouveau modèle de vote, basé sur les évaluations économiques que fait l'électeur. Ce modèle peut être soit « égocentrique » ou « sociotropique ». Le modèle égocentrique se base sur les évaluations économiques que fait un électeur au regard de sa propre condition, selon qu'il est avantagé ou désavantagé par l'élection d'un parti donné au gouvernement. Le modèle sociotropique se base quant à lui sur les évaluations économiques que fait l'électeur vis-à-vis de l'ensemble de la société. Un électeur se décidera pour un parti donné selon qu'il pense que son pays en tirera des bénéfices économiques ou non.

Selon Brown *et* al, si l'on transpose cette idée aux cas gallois et écossais lors des référendums de 1997, cela signifie, dans le premier cas, que Gallois et Ecossais ont voté pour la dévolution afin d'améliorer leur propre niveau de vie. Dans le second cas, cela signifie en revanche qu'ils ont voté pour la dévolution dans le but d'améliorer les conditions de la société écossaise ou galloise en général. Or, si les Ecossais ont voté au référendum de 1997 de manière rationnelle, nous devrions donc trouver un lien entre les attentes qu'ont les Ecossais du Parlement et leur comportement électoral. Afin de vérifier la justesse de cette hypothèse, le *Scottish Referendum Survey* de 1997 a procédé à une série de sondages. Le sondage évaluait les attentes des électeurs au regard du Parlement sur les questions du chômage, des impôts, de l'économie, de l'éducation ou encore des services de santé et posait par exemple la question suivante :

« En supposant qu'un parlement écossais soit créé, pensez-vous que par conséquent le taux de chômage augmenterait, diminuerait ou est-ce qu'il n'y aurait pas de différence ? »[206].

[205] **D. Kinder & D. Kiewit,** ***Sociotropic politics : the American case*** , *British Journal of Political Science*, n°11, 1981.

[206] ***Paula Surridge and David McCrone dans Taylor & Thomson, op. cit. p. 41. "Now supposing that a ScottishParliament within the UK was set up, as a result of this Scottish Parliament would unemployment in Scotland become higher, lower or would it make no difference?"***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Tableau 24 - Attentes du parlement écossais

%	Impôts	Economie	Chômage	Education	NHS	Services sociaux
Bien mieux/bien moins élevés*	0	18	5	28	23	13
Un peu mieux/moins élevés	3	46	38	42	42	46
Aucune différence	20	24	38	25	28	35
Moins bon/plus élevés	65	10	15	3	5	4
Bien moins bon/bien plus élevés	11	2	3	0	1	1

Source : Paula Surridge et David McCrone dans Taylor & Thomson, op. cit. p. 46

* Les termes 'moins élevés' ou 'plus élevés' s'appliquent aux taux d'imposition et de chômage

Les résultats du tableau ci-avant suggèrent que la création d'un Parlement écossais coïnciderait certainement avec une hausse des impôts pour 76% des sondés. En revanche, une majorité des sondés étaient optimistes au regard d'une amélioration des services de santé, des services sociaux, de l'éducation et de l'économie. Seul le chômage ne connaîtrait pas d'amélioration. Cela suggère que les électeurs, en votant « oui » au référendum du 11 septembre, ne votaient pas dans le but d'améliorer leurs propres conditions de vie mais les conditions de l'ensemble de la société écossaise. Il ne s'agit donc pas d'un modèle de vote rationnel égocentrique mais plutôt sociotropique. Le tableau ci-après indique en outre que 58% des électeurs pensant que la création d'un Parlement écossais signifierait une hausse d'impôts avaient l'intention de voter un double « oui » au référendum, 9% pensaient voter « oui » à la création d'un Parlement et « non » à des pouvoirs fiscaux et 21% seulement avaient l'intention de déposer un double bulletin « non » dans l'urne.

Tableau 25 - Attentes de hausses d'impôts et intentions de vote au référendum écossais

	« oui » « oui »	**« oui » « non »**	**« non » « non »**	**« non » « oui »**	Autres	N = 100%
Hausses d'impôts	58	9	21	5	7	477
Aucun changement ou baisses d'impôts	65	12	8	2	13	294

Source : Scottish Election Survey 1997, dans **Brown** et al, **The Scottish Electorate,** op. cit.

On peut en déduire que les électeurs ont voté selon les attentes qu'ils avaient des politiques qui seraient mises en œuvre par un Parlement écossais ; c'est-à-dire qu'ils étaient prêts à payer plus d'impôts pour pouvoir jouir des avantages octroyés par les politiques du nouveau Parlement. Paula Surridge et David McCrone ont élaboré une échelle permettant de mesurer le nombre d'avantages qu'attendaient les Ecossais d'un Parlement[207] : 19% des Ecossais n'espéraient aucun bénéfice du parlement, 17% peu de bénéfices, 9% quelques bénéfices, 25% de nombreux bénéfices et 31% des bénéfices dans tous les domaines. On peut donc en conclure que la majorité des Ecossais considéraient qu'un nouveau Parlement améliorerait la qualité de vie en Ecosse et qu'ils en tireraient avantage.

[207] **Paula Surridge & David McCrone dans Taylor & Thomson,** *op. cit.* p. 47

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

La seconde hypothèse émise par Paula Surridge et David McCrone est la suivante : les Ecossais voulaient un Parlement écossais, persuadés qu'alors l'Ecosse serait mieux gouvernée. Les questions suivantes ont été posées aux électeurs :

« Est-ce qu'un parlement écossais donnerait aux Ecossais l'occasion d'une participation accrue au gouvernement de l'Ecosse, une meilleure représentation au sein du Royaume-Uni ou une meilleure représentation au sein de l'Europe?

En voici les réponses :

Tableau 26 - Attentes de l'efficacité démocratique du parlement écossais

%	Participation au gouvernement de l'Ecosse	Représentation de l'Ecosse au sein du Royaume-Uni	Représentation de l'Ecosse au sein de l'Europe
Meilleure	79	70	60
Aucune différence	16	17	22
Plus faible	2	10	11
Sans opinion	2	4	6

Source: Paula Surridge & David McCrone dans Taylor & Thomson, op. cit. p. 48.

Ainsi, 80% environ des personnes interrogées pensaient que le Parlement leur permettrait de mieux participer au gouvernement de leur pays, 70% pensaient qu'il représenterait mieux les Ecossais au sein du Royaume-Uni, et 60% considéraient qu'il les représenterait mieux au sein de l'Europe. En conclusion, 78% des électeurs considérant que le Parlement leur permettrait de mieux participer à la vie politique de leur pays pensaient également être mieux représentés au Royaume-Uni et en Europe. Bien sûr l'espoir était plus grand chez les électeurs ayant voté « oui » aux deux questions du référendum : 92% de ceux ayant voté un double « oui » pensaient que le Parlement leur permettrait de mieux participer à la politique de leur pays (contre 43% des électeurs ayant voté un double « non »), 85% pensaient qu'ils seraient mieux représentés au Royaume-Uni (contre 24%), et enfin 80% pensaient qu'ils seraient mieux représentés en Europe (contre 13%).

On peut en conclure que les Ecossais ont voté pour la création de leur propre Parlement en espérant que celui-ci améliorerait l'efficacité démocratique et qu'il mènerait à des politiques bénéfiques pour l'ensemble de la société écossaise. Tout comme le modèle « égocentrique », il semble que ce modèle « sociotropique » ne soit pas influencé par des facteurs tels que l'âge, le sexe, la classe sociale ou le niveau d'éducation. Cet espoir était donc répandu dans toutes les couches de la population.

c) Le rôle de l'identité nationale

Il est essentiel d'évaluer l'influence qu'eut le facteur de l'identité nationale lors du référendum, parce que ce facteur a été considéré comme déterminant par les partis politiques pour encourager la dévolution, mais aussi par tous ceux qui ont écrit sur cette question.

« At the political level, all sides in the debate about a Scottish Parliament over the last couple of decades have made some use of national identity in an attempt to increase their vote [and] all the most influential writers about nationalism, despite the great differences among their interpretations, attach some importance

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

to national identity as an explanation of why people support or oppose self government »[208].

Cela impliquerait que le Parlement est avant tout l'expression d'une identité nationale, c'est-à-dire une fin en soi. Le vote « oui » au référendum de 1997 pour la création d'un Parlement écossais correspond-il uniquement à l'expression de l'identité nationale écossaise ? La valeur affective du Parlement est-elle plus importante que sa valeur effective ?

Il est possible de mesurer le degré des attitudes nationalistes et identitaires grâce à l'échelle de Moreno, créée en 1988 par Luis Moreno afin de mesurer l'identité nationale des Ecossais et des Catalans. Cette échelle permet en outre de prendre en compte les doubles identités des Ecossais et de déterminer leur lien avec l'identité britannique. La question posée aux sondés est la suivante : selon vous laquelle de ces identités vous correspond le mieux si toutefois il y en a une?[209] Les sondés choisissent alors une des cinq identités suivantes : écossais et non britannique ; plus écossais que britannique ; aussi écossais que britannique ; moins écossais que britannique ; britannique et non écossais. Le lien entre échelle identitaire et vote au référendum nous permettra dès lors de mesurer une corrélation éventuelle entre ces deux facteurs.

Dans le tableau 27 ci-après, les sondés se considérant plus britanniques qu'écossais ont voté de façon presque égale : 47% des sondés ont voté un double « non » au référendum et 54% des sondés ont voté « oui » à la création d'un Parlement, parmi lesquels la moitié a néanmoins boudé l'option des pouvoirs fiscaux. Cela indique que l'influence de l'identité nationale était loin d'être déterminante. De plus, l'enquête menée par Paula Surridge et David McCrone suggère que si l'on prend en compte les attentes des Ecossais en termes des futurs choix politiques du Parlement, on s'aperçoit que le facteur de l'identité nationale n'est plus du tout significatif, comme le montre le tableau 28. Tandis que 85% de ceux qui se considéraient soit comme plus « écossais que britanniques », soit comme « écossais et pas britanniques », pensaient qu'un Parlement leur permettrait de mieux participer à la vie politique de leur pays, la proportion était de 63% pour ceux qui se considéraient comme plus ou exclusivement britanniques. En d'autres termes, cela signifie que, quel que soit leur sentiment d'identification, une majorité d'électeurs croyait à l'efficacité démocratique apportée par un Parlement. Finalement, l'enquête de ces chercheurs indique que le choix électoral des Ecossais au référendum ne repose pas tant sur une identité nationale que sur les attentes d'amélioration des services sociaux et de la démocratie. Il s'agit dès lors de vérifier si ce qui a différencié le pays de Galles et l'Ecosse au référendum était précisément l'attente qu'en avaient les Gallois et les Ecossais ou l'importance de l'identité nationale.

Tableau 27 : Identité nationale et vote au référendum en Ecosse

208 ***Brown et al, The Scottish Electorate , op. cit. p. 124. « Au niveau politique, les deux côtés du débat sur la dévolution en Ecosse ces deux dernières décennies on tenté d'une façon ou d'une autre d'utiliser l'identité nationale afin d'augmenter leurs parts du vote [et] malgré leurs différences d'interprétations, les intellectuels les plus influents au sujet du nationalisme attachent une certaine importance à l'identité nationale en tant qu'explication au soutien ou non à la dévolution »***

209 « *Which, if any, of the following best describes how you see yourself ?* »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

	Ecossais pas britannique	Plus écossais que britannique	Aussi écossais que britannique	Plus britannique qu'écossais	Britannique pas écossais
Oui, oui	80%	78%	46%	27%	29%
Oui, non	12%	8%	10%	27%	7%
Non, non	7%	14%	42%	47%	64%
Non, oui	-	-	1%	-	-
N	157	148	139	16	17

Source : **Taylor & Thomson,** op. cit. p. 50

Tableau 28 : Attentes de l'efficacité démocratique du parlement et identité nationale

% répondant qu'un parlement écossais donnerait…	Ecossais pas britannique	Plus écossais que britannique	Aussi écossais que britannique	Plus britannique qu'écossais	Britannique pas écossais
Plus d'influence sur le gouvernement de l'Ecosse	86%	84%	70%	68%	57%
Plus de représentation au sein du R.U.	77%	82%	54%	50%	48%
Plus de représentation au sein de l'Europe	65%	70%	50%	50%	25%
N	213	216	190	23	21

Source : **Taylor & Thomson,** op. cit. p. 51

Nous avons noté précédemment que les Gallois sont très divisés quant à leur identification nationale et que celle-ci varie fortement d'une région à l'autre. Il est donc primordial d'évaluer cette identité à la veille du référendum. La *Welsh Referendum Survey* de 1997 recensa une majorité de Gallois à double identité galloise et britannique (68%), 17% de Gallois à l'identité exclusivement galloise et 12% de Gallois à l'identité exclusivement britannique. Néanmoins, si l'on restreint le choix identitaire à une identité unique, 63% des sondés se déclarent gallois et 21% britanniques. L'identité galloise est donc bien moins répandue au pays de Galles que l'identité écossaise en Ecosse puisque cette option rassemblait 83% des sondés écossais à la même période.

En outre, les études menées par Richard Wyn Jones et Dafyyd Trystan[210] sur l'identité galloise avant le référendum de 1997 établissaient que le lieu de naissance était déterminant pour l'identité galloise car ceux qui étaient nés en Angleterre tendaient à se considérer plus britanniques que gallois (39% « britannique pas gallois » et 25% « plus britannique que gallois ») que ceux qui étaient nés au pays de Galles (23% « gallois pas britannique », 32% « plus gallois que britannique » mais 38% « aussi gallois que britannique »). De plus, l'âge

[210] **Richard Wyn Jones & Dafydd Trystan dans Taylor & Thomson,** *op. cit.* p. 75-79

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

était également un facteur à prendre en compte car tout comme en Ecosse, les plus jeunes se sentaient moins britanniques que leurs aînés. Enfin, la maîtrise de la langue galloise avait une relation directe avec l'identité galloise car les galloisants se plaçaient en grande majorité du côté « gallois » de l'échelle de Moreno avec 32% se déclarant « gallois pas britannique » et 41% « plus gallois que britannique ». Ce facteur a eu de plus une influence à la fois sur le taux de participation et la teneur du vote au référendum puisque 79% des sondés parlant gallois couramment ont déclaré avoir voté au référendum (contre 57% des anglophones) et voté « oui » de l'ordre de quatre contre un. Le tableau ci-dessous indique par ailleurs un véritable lien entre identification nationale galloise et vote affirmatif au référendum.

Tableau 29 - Identité nationale et vote au référendum au pays de Galles

%	« Oui »	« Non »	Abstention
Gallois pas britannique	43%	23%	34%
Plus gallois que britannique	43%	25%	31%
Aussi gallois que britannique	25%	34%	41%
Plus britannique que gallois	16%	37%	46%
Britannique pas gallois	13%	45%	42%

Source : **Taylor & Thomson,** op. cit. p. 75

Comme le font remarquer Jones et Trystan, ce lien pourrait provenir d'une meilleure connaissance du projet chez ceux qui s'identifient en tant que Gallois grâce, peut-être, à une plus grande exposition aux médias gallois. Or, il apparaît que ce n'est pas le cas puisqu'on retrouve peu ou prou un même niveau de connaissance du projet chez toutes les identités recensées par l'échelle de Moreno. En revanche, le lien entre l'identité nationale des Gallois et leurs attentes vis-à-vis de la nouvelle Assemblée est clairement illustré par le tableau ci-après puisqu'on note que les sondés se positionnant du côté gallois de l'échelle identitaire ont plus tendance à s'attendre à de fortes améliorations des services de santé ou de l'économie que ceux qui se considèrent davantage britanniques.

Tableau 30 – Identité nationale et attentes des Gallois vis-à-vis des services de santé et de l'économie

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Services de santé						
%	Gallois pas britannique	Plus gallois que britannique	Aussi gallois que britannique	Plus britannique que gallois	Britannique pas gallois	Autre
Beaucoup mieux	21	13	9	2	0	9
Un peu mieux	32	44	35	42	26	27
Pas de différence	35	37	42	42	68	55
Moins bon	6	4	9	9	4	9
Bien moins bon	1	0	4	5	0	0
Economie						
%	Gallois pas britannique	Plus gallois que britannique	Aussi gallois que britannique	Plus britannique que gallois	Britannique pas gallois	Autre
Beaucoup mieux	18	10	4	3	3	9
Un peu mieux	35	45	31	31	18	18
Pas de différence	35	34	43	43	51	50
Moins bon	6	9	14	16	24	23
Bien moins bon	2	0	6	7	1	0

Source : **Taylor & Thomson,** op. cit. p. 75

Enfin, l'on retrouve également un lien entre identification nationale et adhésion à un parti politique au pays de Galles puisque 41% de ceux qui se disent « gallois pas britannique » et 37% de ceux qui se considèrent « plus gallois que britannique » s'avouent sympathisants de *Plaid Cymru*. Par contraste, les sympathisants des libéraux-démocrates et des travaillistes se retrouvent dans toutes les catégories identitaires avec, néanmoins, une plus grande concentration d'identités galloises chez les sympathisants travaillistes.

%	Gallois pas britannique	Plus gallois que britannique	Aussi gallois que britannique	Plus britannique que gallois	Britannique pas gallois	Autre
Travaillistes	18	24	35	10	10	3
Conservateurs	6	19	35	12	22	5
Plaid Cymru	41	37	21	1	0	0
Libéraux-démocrates	8	31	33	13	12	2

Tableau 31 - Identification à un parti politique et identité nationale au pays de Galles

Source : Richard Wyn Jones et Dafydd Trystan dans Taylor & Thomson, op. cit. p. 84

Les électeurs nationalistes étaient les plus enclins à voter « oui » au référendum avec le plus fort taux de participation, comme l'indique le tableau ci-après. Les deux tiers des électeurs travaillistes votèrent pour le projet de leur parti mais avec le taux de participation le plus faible. Enfin, la majorité des sympathisants libéraux-démocrates et conservateurs

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

ont voté « non » au référendum avec un faible taux de participation[211]. Ce facteur a joué un rôle important au référendum puisque si ces sympathisants libéraux ou conservateurs s'étaient rendus plus nombreux aux urnes, le résultat du référendum gallois en aurait été changé. En effet, 41% des abstentionnistes au pays de Galles se seraient prononcés en défaveur du projet de dévolution.

Tableau 32 - Identification à un parti et vote au référendum gallois

%	« oui »	« non »	abstention	N
Parti travailliste	34	24	42	366
Parti conservateur	7	62	30	138
Plaid Cymru	71	6	24	72
Libéraux-démocrates	18	45	37	49
Aucun	27	13	60	30
Tous	31	31	38	681

Source : Richard Wyn Jones et Dafydd Trystan dans Taylor & Thomson, op. cit. p. 66

Tableau 33 - Préférences des abstentionnistes des référendums écossais et gallois

%	Ecosse	pays de Galles
Oui	64	24
Non	20	41
Sans opinion	10	20
Vote blanc	6	15

Source : **Taylor & Thomson,** op. cit. p. 131

En conclusion, le facteur de l'identité nationale au pays de Galles fut déterminant à plusieurs niveaux au référendum du 18 septembre car il influença à la fois l'adhésion à un parti politique, le taux de participation, les attentes vis-à-vis des performances de l'Assemblée et enfin le vote au référendum. Les résultats régionaux illustrent à leur tour cette hypothèse car on retrouve les pourcentages les plus élevés de votes « oui » dans les régions de Gwynedd et Ceredigion, bastions du parti nationaliste *Plaid Cymru*, et dans les régions du Carmarthenshire, de la vallée de Rhondda, Neath et Merthyr Tydfil, traditionnellement travaillistes. Les circonscriptions s'étant majoritairement exprimées contre le projet de dévolution lors du référendum sont en outre dans des régions souvent situées à la frontière de l'Angleterre où les identités nationales sont plus britanniques que galloises et où les habitants sont majoritairement anglophones. Elles comprennent du reste plus d'habitants d'origine anglaise. Il s'agit du Flintshire (61,6% de votes « non » et un taux de participation de 41,1% seulement), au nord-est du pays de Galles, ainsi que les circonscriptions de

[211] Selon les recherches de Richard Wyn Jones et Dafydd Trystan, les électeurs libéraux-démocrates représentent l'exception à la règle quant à l'alignement entre préférences pour un parti et vote au référendum : 45% des électeurs s'identifiant au parti libéral-démocrate ont voté « non » au référendum. Selon les mêmes auteurs, l'une des explications possibles de ce phénomène est sans doute la mauvaise perception des consignes de vote des libéraux-démocrates par leurs électeurs : 50% de ces électeurs ne connaissaient pas les consignes de vote du parti libéral-démocrate ou pensaient que le parti n'avait donné aucune consigne. L'identité nationale des électeurs libéraux-démocrates fut sans doute également déterminante quant à leur décision de vote au référendum car les sondés de la *Referendum Survey* de 1997 se déclarant sympathisants du parti libéral-démocrate tendaient, pour la majorité d'entre eux, à se considérer soit plus ou aussi britannique que gallois (58%). Pour plus de détails, se référer à Richard Wyn Jones et Dafydd Trystan dans Taylor & Thomson, *op. cit.* p. 72 et 84

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Newport (62,3%), du Monmouthshire (66,9%) ou encore de Vale of Glamorgan (63,1%), toutes situées au sud-est du pays, près de la frontière.

Tableau 34 - Résultats du référendum de 1997 par circonscription au pays de Galles

%	Taux de participation	Vote « oui »	Vote « non »
Blaenau Gwent	49,6	55,8	43,7
Bridgend	50,8	54,1	45,4
Caerphilly	49,5	54,7	45,3
Cardiff	47	44,2	55,4
Carmathenshire	56,6	65,3	34,7
Ceredigion	57,1	58,8	40,6
Conwy	51,6	40,9	59,1
Denbighshire	49,9	40,8	59,2
Flintshire	41,1	38,1	61,6
Gwynedd	60	63,9	35,8
Isle of Anglesey	57	50,7	48,9
Merthyr Tydfil	49,8	57,9	41,6
Monmouthshire	50,7	31,6	66,9
Neath Port Talbot	52,1	66,3	33,3
Newport	46,1	37,2	62,3
Pembrokeshire	52,8	42,8	57,2
Powys	56,5	42,7	57,3
Rhondda Cynon Taff	49,9	58,5	41,5
Swansea	47,3	52	48
Torfaen	45,6	49,7	50
Vale of Glamorgan	54,5	36,6	63,1
Wrexham	42,5	45,2	54,6
Pays de Galles	**50,3**	**50,3**	**49,7**

Source : Denis Balsom dans Jones & Balsom, op. cit. p. 153

Au vu de ces résultats on constate que onze circonscriptions se sont prononcées favorablement à la dévolution et onze autres circonscriptions défavorablement. L'Ecosse avait connu une même division régionale au référendum de 1979 avec six régions pour et six régions contre le projet de dévolution proposé, comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau 35 - Résultats des référendums écossais par région en 1979 et 1997

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Région	1979 « oui » %	1997 « oui » % question 1	1997 « oui » % question 2
Western Isles	55,8	79,4	68,4
Central	54,7	76,3	65,9
Strathclyde	54	78,1	67,7
Fife	53,7	76,1	64,7
Highland	51	72,6	62,1
Lothian	50,1	74,5	63,7
Tayside	49,5	67,6	57
Grampian	48,3	67,6	55,6
Borders	40,3	62,8	50,7
Dumfries & Galloway	40,3	60,7	48,8
Orkney	27,9	57,3	47,4
Shetland	27,1	62,4	51,6
Ecosse	**51,6**	**74,3**	**63,5**

Source : **Denver** et al,op. cit. p. 134

Ce ne fut pas le cas en 1997 car toutes les régions écossaises se sont prononcées favorablement à la dévolution. La région s'étant exprimée le moins favorablement au projet fut Orkney avec tout de même 57,3% de votes « oui », c'est à dire une nette majorité. Précisons que 27,9% seulement des électeurs d'Orkney avaient voté « oui » au projet de dévolution au référendum de 1979. A l'autre extrémité, l'on retrouve plus de trois-quarts de votes favorables dans les régions à forte densité démographique de Strathclyde, Central et Fife. Les Western Isles obtinrent de plus un vote « oui » record de 79,4% ! Ainsi, tandis que les résultats de 1979 étaient révélateurs d'un pays profondément divisé sur la question de la dévolution, puisqu'ils indiquaient une fracture entre la ceinture centrale et les Western Isles d'un côté et le reste du pays de l'autre, les résultats de 1997 ne laissent aucun doute quant à la légitimité du nouveau Parlement. Par contraste, les résultats mitigés du référendum gallois reflètent quant à eux fidèlement les divisions identitaires du pays de Galles et laissent planer un doute quant à la véritable légitimité initiale de l'Assemblée. Nous verrons que la création de l'Assemblée et ses débuts difficiles auront paradoxalement un impact important sur l'identité galloise en ce qu'elle correspondra à la redéfinition politique du pays de Galles. L'Assemblée galloise saura-t-elle faire l'objet d'un consensus au nord comme au sud du pays de Galles?

2 – Les élections de 1999 aux nouvelles institutions

A – Premières élections au Parlement écossais : la fin du règne travailliste ?

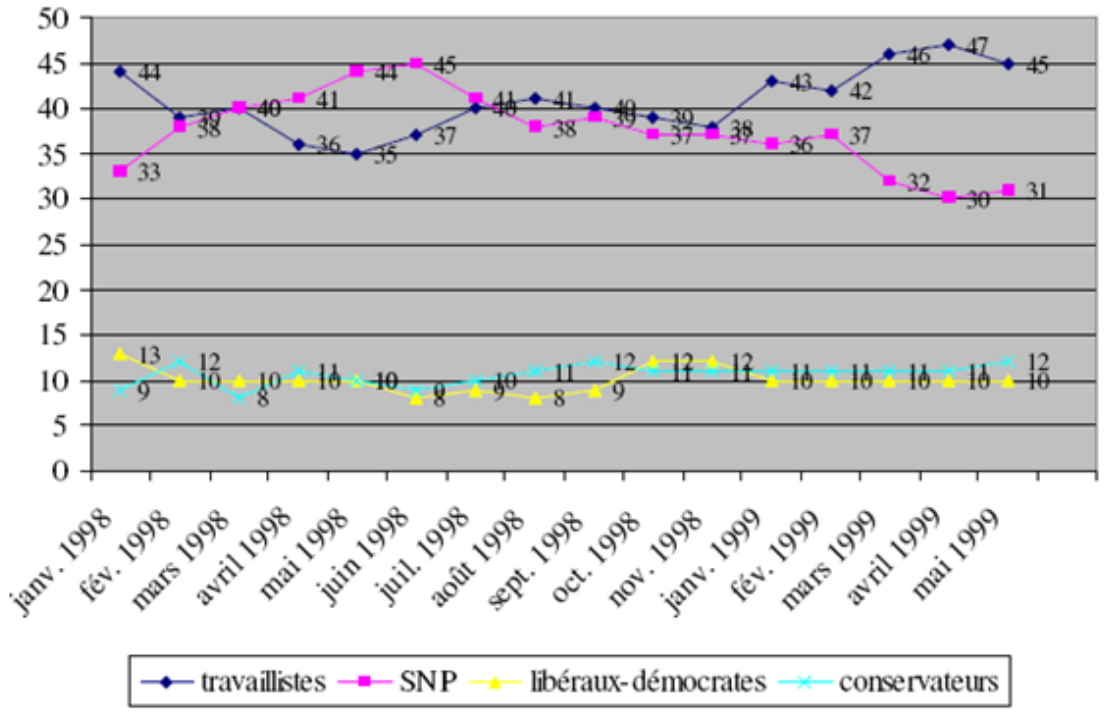
Les premières élections au Parlement écossais marquaient la fin, certes provisoire, d'un débat commencé dans les années 1970 et le début d'une nouvelle ère. « *The unfinished business* » de la dévolution en Ecosse, selon l'expression désormais célèbre de John Smith[212], devait enfin trouver une conclusion. Le *Scotland Act* fut ratifié le 17 novembre 1998 et reçut le sceau royal deux jours plus tard. Les longs mois suivant le référendum furent surtout marqués par les débats menant aux élections du 6 mai 1999, dont le mode de scrutin proportionnel fut à l'origine d'hypothèses et de pronostics nombreux et variés.

L'intérêt que suscitaient les élections était aiguisé par des sondages d'opinion réguliers suggérant que le SNP talonnait, voire dépassait, le parti travailliste. Ils annonçaient

212 « L'affaire inachevée »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

en effet un duel serré entre les deux partis et soulevaient à nouveau le spectre de l'indépendance que la dévolution avait été censée dissiper. Les travaillistes répondirent donc à la progression du SNP dans les sondages par une franche hostilité et la nomination d'Helen Liddell, à la fin du mois de juillet 1998, comme adjointe au secrétaire d'Etat pour l'Ecosse, chargée de l'organisation de la campagne électorale, put être interprétée comme une provocation. Elle annonçait de fait le retour à l'affrontement entre travaillistes et nationalistes. Helen Liddell ne cachait pas son inimitié pour les nationalistes et celle-ci fut manifeste dès 1979, lors de la campagne pour la dévolution[213]. La presse écossaise fit des gorges chaudes de cette nomination et l'on convoqua même David et Goliath dans la description de cet affrontement politique[214]. L'écart entre les deux partis se creusa néanmoins à partir de janvier 1999 lorsqu'il fut estimé que le SNP n'obtiendrait plus que 36% des suffrages tandis que le parti travailliste se maintiendrait aux environs de 43%. La moyenne des sondages n'accorda plus que 31% au SNP début mai et 45% au parti travailliste. Il était prévu que les conservateurs et les libéraux-démocrates auraient quant à eux des difficultés à franchir la barre des dix à douze pour cent.



Graphique 1 - Intentions de vote pour les élections au Parlement écossais, janvier 1998 - mai 1999

Source : graphique par l'auteur compilé d'après les résultats des sondages System Three Polls publiés dans **The Herald** pour l'année 1998 et d'après la moyenne des sondages calculée par **Denver** et al, op. cit. p. 207, pour l'année 1999

La baisse du SNP dans les sondages peut être imputable à plusieurs facteurs. Il est d'abord plausible qu'après avoir flirté avec l'idée de voter pour les nationalistes les électeurs aient préféré revenir à leurs sympathies politiques habituelles à l'approche de

213 *Cf* p. 377

214 **Murray Ritchie,** « *The Union at stake : SNP and Labour locked in David and Goliath battle* », The Herald, 5 août 1998.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

l'élection, comme c'est souvent le cas (« *homing tendency* »). D'autre part, la décision des nationalistes de renoncer pour l'Ecosse à la baisse d'un penny du taux d'imposition sur le revenu annoncée par Gordon Brown, alors Chancelier de l'Echiquier, à l'occasion de la présentation au mois de mars de son budget pour l'an 2000, s'avéra impopulaire. Enfin, la prise de position d'Alex Salmond concernant la crise au Kosovo dans une intervention télévisée à la fin du mois de mars lui fut certainement dommageable et fit scandale dans la presse[215]. Finalement les résultats des élections furent décevants pour le SNP car il ne recueillit que 28,7% des suffrages sur l'ensemble des circonscriptions et 27,3% pour les listes régionales, soit moins que les prévisions des sondages. Notons qu'il s'agit néanmoins d'un de ses meilleurs scores depuis sa création. Le SNP remporta trente-cinq sièges au Parlement écossais et s'imposa comme la deuxième force électorale du pays. Les résultats de son rival travailliste furent également inférieurs à ceux escomptés et il ne recueillit que 38,8% des suffrages dans les circonscriptions et 33,6% des suffrages pour les listes régionales. Le parti travailliste perdit alors l'espoir d'obtenir la majorité absolue au nouveau Parlement et dut se contenter d'une majorité relative. Les libéraux-démocrates remportèrent quant à eux dix-sept sièges, notamment dans des circonscriptions où ils avaient adopté une stratégie très ciblée. Ils recueillirent 14,2% des suffrages pour les votes de circonscription et 12,4% des suffrages pour les listes régionales. Enfin, les conservateurs furent sans doute agréablement surpris des bénéfices qu'ils tirèrent du nouveau mode de scrutin et de leurs dix-huit sièges, remportés exclusivement grâce aux listes régionales avec 15,4% des suffrages. Le nouveau mode de scrutin favorisa également les petits partis et le nouveau Parlement put accueillir un élu Vert et un élu de la gauche radicale (*Scottish Socialist Party*). Dennis Canavan, qui s'était présenté en tant que candidat indépendant après que le parti travailliste dont il était membre ait refusé de le sélectionner, remporta en outre sa circonscription de Falkirk West.

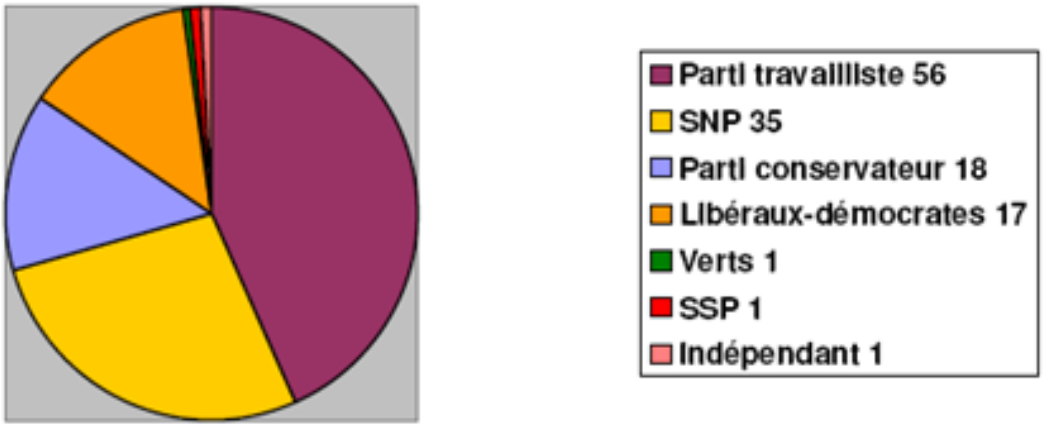
		travaillistes	SNP	conservateurs	libéraux-démocrates	SSP	Verts	Indépendant
Sièges	*Total*	56	35	18	17	1	1	1
	Circonscriptions	53	7	0	12	0	0	1
	Régions	3	28	18	5	1	1	0
Pourcentage des sièges		43	27	14	13	1	1	1
Pourcentage des voix		36	28	15	13	2	2	1

Tableau 36 - Résultats des élections au Parlement écossais du 6 mai 1999

Source : résultats compilés d'après www.psr.keele.ac.uk

[215] Alex Salmond était l'un des rares hommes politiques au Royaume-Uni à s'opposer publiquement au bombardement de la Serbie par les forces de l'OTAN. Il voulut défendre à cette occasion ses convictions pacifistes. Il s'agissait d'une décision controversée et non-autorisée par une résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Les détracteurs de cette décision assuraient en effet qu'il était encore possible d'éviter une guerre et de sauver de nombreuses vies humaines.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008



Graphique 2 - Composition du Parlement écossais

Source : graphique de l'auteur, compilé d'après www.psr.keele.ac.uk

Contrairement aux résultats habituels des élections législatives britanniques, le parti travailliste ne remporta qu'une majorité relative des sièges lors des élections législatives écossaises de 1999 tandis que d'autres partis parvinrent à bénéficier d'une représentation accrue grâce au système de scrutin à membre additionné. Le premier Parlement écossais ne connut donc pas de majorité absolue (« *hung parliament* »). Or, dans le contexte d'un scrutin majoritaire à un tour le parti travailliste aurait été assuré d'une majorité absolue des sièges. La position des travaillistes au lendemain des élections au nouveau Parlement était par conséquent délicate, car ils auraient à faire front à une forte opposition des autres partis, venue notamment des rangs nationalistes. Les sondages préliminaires aux élections avaient néanmoins annoncé un duel serré et les travaillistes avaient eu le temps de se préparer à de telles circonstances. La participation à la Convention constitutionnelle et à la campagne pour le « oui » au référendum aux côtés des libéraux-démocrates avait mené les travaillistes à réfléchir aux possibilités de former une alliance politique avec ces derniers. Une telle association n'était du reste pas sans précédent car travaillistes et libéraux avaient autrefois fait alliance lors du gouvernement Callaghan, un accord communément baptisé « *Lib Lab Pact* ».

En mars 1977, le Premier ministre Callaghan avait en effet dû conclure un accord avec le parti libéral afin de protéger sa faible majorité à la Chambre des Communes. L'accord ne dura que quinze mois car les libéraux, dans l'expectative d'élections à l'automne 1978, voulurent rompre leur alliance avec les travaillistes afin de s'y préparer. A leur plus grande surprise, les élections furent repoussées et, craignant qu'un tel délai ne leur soit nuisible, ils s'opposèrent au gouvernement lors d'un vote de confiance au Parlement et précipitèrent sa chute. La comparaison entre les deux pactes « *Lib Lab* » se limitera toutefois à la formation d'une alliance politique entre les deux partis, car les circonstances des deux accords divergent. En effet, le gouvernement travailliste de James Callaghan était à l'époque minoritaire et sa survie dépendait du soutien d'un autre parti. En revanche, la majorité relative dont bénéficiait le parti travailliste au lendemain de son élection au Parlement écossais lui permettait de faire cavalier seul s'il le souhaitait. Ce fut par ailleurs la stratégie adoptée par les travaillistes au pays de Galles où ils jouissaient d'une majorité équivalente avec 46,7% du total des sièges, contre 43,4% en Ecosse. Nous verrons pourtant qu'ils ne tardèrent pas à reproduire le modèle de coalition de leurs pendants écossais.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

La crainte d'une forte opposition nationaliste à la politique du premier gouvernement écossais travailliste décida ce dernier à rechercher l'appui des libéraux-démocrates avec lesquels il avait en outre partagé une expérience de politique consensuelle au sein de la Convention. La Convention fut à cet égard un terrain d'expérimentation important car travaillistes et libéraux-démocrates y apprirent à négocier, collaborer et rechercher des politiques consensuelles. Leur participation à *Scotland FORward* avait également été une plateforme importante pour la défense d'un projet commun. Or, le graphique ci-avant illustre bien les avantages d'une telle coalition pour le gouvernement travailliste car il pourrait alors compter sur le soutien de 56,6% des sièges au Parlement pour mener à bien sa politique. La recherche d'un accord était du reste d'autant plus importante que les nationalistes avaient eux-mêmes approché les libéraux-démocrates pendant la campagne dans le but de rechercher une alliance.

Les libéraux-démocrates voulurent néanmoins négocier les conditions d'un tel accord avec les travaillistes. Leur leader, Jim Wallace, refusa initialement de brader ce qu'il considérait être l'engagement le plus important du manifeste électoral libéral-démocrate, à savoir la suppression des droits d'inscription aux universités écossaises. Bien qu'il y ait eu d'autres désaccords entre les deux partis (les libéraux-démocrates souhaitaient une augmentation du budget de l'éducation et une augmentation de l'impôt sur le revenu), la question des droits universitaires fut la principale pierre d'achoppement du pacte « *Lib Lab* ». De nombreuses figures des rangs travaillistes, en Ecosse comme à Londres, étaient résolument opposées à l'acceptation d'une telle condition. Cette suggestion s'attira les foudres du Cabinet ministériel de Tony Blair qui, comme nous le verrons, avait au contraire imposé des frais d'inscriptions universitaires en 1997. Un accord fut finalement conclu entre les deux partis et il fut décidé de la mise en place d'une commission d'enquête sur la question, dont le rapport serait remis directement au Parlement. Les travaillistes pensaient alors avoir gagné ce bras de fer et Jim Wallace fut vivement critiqué au sein des rangs libéraux-démocrates pour n'avoir pas su défendre une proposition dont il avait fait initialement une condition *sine qua non* pour la poursuite de l'alliance.

Les deux partis s'engagèrent finalement à travailler de concert au sein du nouvel Exécutif écossais dans un document intitulé *A Partnership for Scotland : An Agreement for the First Scottish Parliament*. La signature de ce document officiel par les dirigeants des deux partis, Donald Dewar et Jim Wallace, le 13 mai 1999 engageaient travaillistes et libéraux-démocrates pour toute la durée de la législature, jusqu'en mai 2003. Le document exposait tour à tour l'engagement des deux partis, puis le détail de leur programme commun et, enfin, le principe de responsabilité collective. Ce principe supposait que chaque parti devrait s'assurer du soutien de l'ensemble de ses députés de base (« *backbenchers* »). En vertu de ce principe, les libéraux-démocrates devraient alors voter avec le gouvernement, même sur la question des droits d'inscription. Nous verrons que Jim Wallace refusera pourtant de s'y plier.

Le nouveau gouvernement fut composé de façon à refléter le nombre de sièges obtenus par chaque parti : huit des dix postes du Cabinet ministériel furent attribués à des députés travaillistes. Les libéraux-démocrates héritèrent des postes de ministre des Affaires rurales, attribué à Ross Finnie, et de ministre de la Justice, accordé à Jim Wallace. En outre, le poste d'adjoint au chef de l'Exécutif (*Deputy First Minister*) fut destiné à Jim Wallace en vertu des termes de l'accord passé entre les deux partis. Or, les circonstances firent que Jim Wallace fut amené deux fois à diriger le pays : d'abord entre avril et août 2000 en raison de l'opération cardiaque subie par le *First Minister*, Donald Dewar, puis en novembre 2001 suite à la démission du second *First Minister* écossais, Henry McLeish. Le parti libéral-démocrate

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

hérita en outre d'un cinquième des postes du reste du gouvernement. Cela revenait à quatre postes sur vingt seulement en comptant les deux postes du Cabinet ministériel. L'accord était donc très avantageux pour le parti travailliste, d'autant plus qu'il s'assura que les libéraux-démocrates ne contrôlaient complètement aucun ministère en secondant les ministres libéraux-démocrates par des députés travaillistes. Angus MacKay fut donc chargé de seconder Jim Wallace à la Justice et John Home Robertson dut seconder Ross Finnie aux Affaires rurales. La domination travailliste ne fut donc initialement entravée ni par l'adoption d'un système électoral à membre additionné, ni par le gouvernement de coalition mis en place. Il avait carte blanche pour mener à bien son programme politique en Ecosse au sein du nouveau Parlement.

B – L'émergence de *Plaid Cymru* aux élections : début d'une pente glissante?

La campagne électorale à l'Assemblée galloise fut officiellement amorcée le 6 avril 1999 et ne se différencia guère de la campagne écossaise dans le sens où elle fut essentiellement caractérisée par un affrontement entre partis travailliste et nationaliste. Néanmoins, la campagne galloise se singularisait par le fait que l'Assemblée ne jouissait pas de pouvoirs législatifs primaires ou de pouvoirs fiscaux mais seulement de pouvoirs exécutifs. Les programmes des différents partis, d'ordinaire exposés dans les manifestes électoraux, n'avaient pas lieu d'être dans des manifestes à l'élection de candidats à l'Assemblée, puisque celle-ci ne serait en mesure de les mettre en œuvre. Les partis ne pouvaient donc s'engager dans leurs manifestes électoraux pour l'Assemblée galloise qu'à une meilleure gestion, voire une restructuration, des programmes existants avec les budgets alloués par le Trésor britannique. Cela ne minimisait en rien l'importance des élections à l'Assemblée car celle-ci aurait un impact déterminant sur la vie quotidienne des Gallois, mais cela limitait la portée du débat électoral.

Les partis durent alors adopter des stratégies différentes de celles employées d'ordinaire dans des élections législatives. *Plaid Cymru* fut le seul parti à exposer un véritable programme dans son manifeste électoral mais, par conséquent, ses propositions outrepassaient parfois les limites des pouvoirs accordés à l'Assemblée. Comme à son habitude il fit campagne sur une plateforme galloise, mais son adoption d'un nouveau logo et d'un nouveau slogan en anglais (*the Party of Wales*) soulignait son souhait de s'ouvrir à la population anglophone et de se départir d'une image de parti galloisant et rural. *Plaid Cymru* mit en avant sa qualité d'unique parti entièrement consacré au pays de Galles et aux affaires galloises, soulignant qu'il ne s'embarrassait point du reste du Royaume-Uni dans sa prise de décisions politiques, contrairement aux autres grands partis, dépendants de leurs dirigeants britanniques. Cet argument était particulièrement adroit au regard du scandale qui avait entouré l'élection du leader du parti travailliste gallois, Alun Michael, sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir. En effet, elle illustrait pour beaucoup les manipulations dont le parti travailliste gallois était victime et la domination des instances dirigeantes de Millbank Tower.

Les libéraux-démocrates s'engagèrent quant à eux à obtenir des fonds supplémentaires pour les programmes gallois et ils firent campagne sur des questions surtout économiques. Ils défendirent notamment l'idée que les salaires des élus gallois devraient être indexés sur leurs performances. Ainsi, les ministres de l'Assemblée ne seraient rémunérés que s'ils appliquaient leurs promesses électorales. Paradoxalement, il émergea d'un sondage HTV/NOP mené entre le 29 avril et le 2 mai 1999 que vingt-deux seulement des mille cinq cents

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

sondés gallois croyaient que les libéraux-démocrates tiendraient cette promesse. Gageons qu'ils ne tirèrent que peu de profit de cette proposition.

Les conservateurs gallois durent faire contre mauvaise fortune bon cœur et firent grand usage du terme « fair play » dans leur manifeste électoral. Ils se résignèrent à la décision des Gallois quant à la création d'une Assemblée mais se désignèrent défenseurs des abstentionnistes et des partisans du « non » au référendum. Ils firent grand cas de la défense de l'Union au sein de la nouvelle Assemblée et soulevèrent le spectre de potentielles discriminations linguistiques dans des régions telles que Gwynedd, où *Plaid Cymru* était majoritaire.

Enfin, le parti travailliste n'eut d'autre alternative que de se reposer sur la défense du bilan de ses deux premières années au gouvernement. Il mena en outre une campagne agressive contre les nationalistes sur le modèle de son pendant écossais. Les travaillistes accusèrent en effet les nationalistes de vouloir mener le pays de Galles à l'indépendance malgré leurs dires en se basant sur des prises de position écrites ou orales parfois anciennes. Les nationalistes se défendirent de ces invectives en soulignant qu'ils n'employaient pas le terme « indépendance » mais plutôt les termes « liberté » ou « gouvernement autonome » (*freedom, self-government*), subtilités lexicales échappant probablement à la majorité des électeurs. Il fut finalement dévoilé que *Plaid Cymru* avait ôté de son site internet de nombreux passages pouvant suggérer que le parti œuvrait à l'indépendance pour le plus grand embarras des travaillistes.

Ce ne fut pas là l'unique source d'embarras pour le parti travailliste pendant la campagne car la qualification du pays de Galles, lors du sommet européen de Berlin au début de l'année, pour l'obtention de fonds européens provenant du programme *Objective One* le mit également dans une position délicate. En effet, il fut décrété que la partie occidentale du pays de Galles et la région des vallées disposaient d'un PNB inférieur à 75% de la moyenne européenne, ce qui les qualifiait pour des aides financières importantes. Cependant les programmes financiers européens d'aide aux régions dépendent du transfert de fonds équivalents provenant des caisses de l'Etat concerné et de l'assurance que toute aide financière européenne se greffe à une allocation budgétaire identique à celle obtenue par la région concernée dans le passé. Les partis opposés aux travaillistes n'eurent de cesse pendant toute la durée de la campagne de demander à ces derniers de confirmer que les fonds transférés ne seraient pas déduits de la dotation budgétaire annuelle galloise ou d'autres fonds supplémentaires décernés dans le cadre de programmes distincts pour le pays de Galles. Ils espéraient ainsi souligner la dépendance des travaillistes vis-à-vis du Trésor et des politiques économiques britanniques. Une telle assurance venue des rangs travaillistes aurait sans nul doute eu un impact positif sur leur part du vote aux élections mais il n'en fut rien et Alun Michael dut se borner à répéter de vagues déclarations sur l'engagement du parti travailliste à développer le pays de Galles.

Les résultats des élections du 6 mai 1999 furent décevants pour le parti travailliste car s'il demeurait la première force politique du pays en remportant vingt-huit des soixante sièges que comptait l'Assemblée, il ne put obtenir la majorité absolue. Il dut, à l'instar de son pendant écossais, se contenter d'une majorité relative à l'Assemblée. Le parti travailliste n'obtint que 37,6% des suffrages pour les circonscriptions électorales, soit 17% de moins que ses résultats aux législatives de 1997, et 35,5% des suffrages pour les régions. *Plaid Cymru* fut au contraire le grand gagnant de ces élections en obtenant dix-sept sièges avec 28,4% des suffrages pour les circonscriptions, soit une hausse de 18,5% par rapport à 1997, et 30,6% des suffrages pour les régions. Les conservateurs décrochèrent neuf sièges, dont

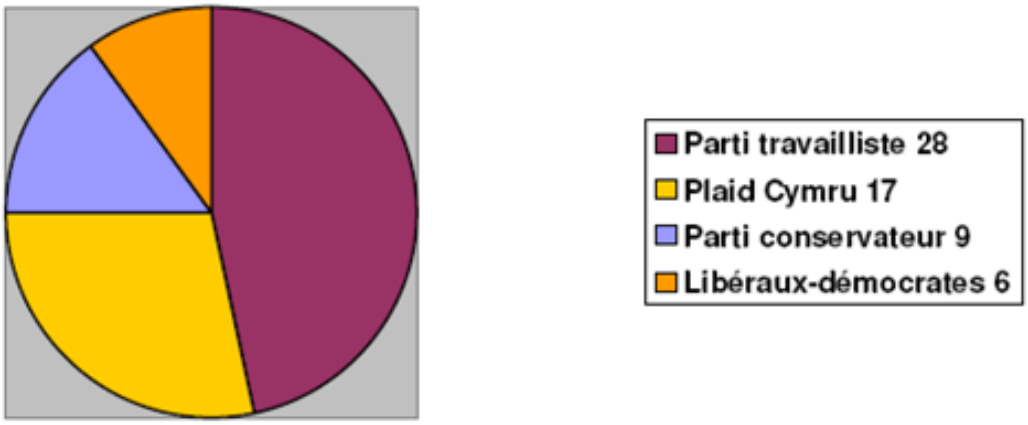
Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

huit sièges régionaux, et les libéraux-démocrates n'emportèrent que six sièges également distribués entre circonscriptions et régions.

Tableau 37 - Résultats des élections à l'Assemblée galloise du 6 mai 1999

		Parti travailliste	Plaid Cymru	Parti conservateur	Libéraux-démocrates
Sièges	Total	28	17	9	6
	circonscriptions	27	9	1	3
	régions	1	8	8	3
Pourcentage des sièges		46,7%	28,3%	15%	10%
Pourcentages des voix		36,5%	29.5%	16,2%	13%

Source : résultats compilés par l'auteur d'après www.psr.keele.ac.uk



Graphique 3 -Composition de l'Assemblée galloise au 6 mai 1999

Source : graphique de l'auteur, compilé d'après www.psr.keele.ac.uk

Le paradoxe des résultats électoraux à l'Assemblée galloise du 6 mai 1999 prend toute sa mesure si l'on considère qu'un sondage NOP/HTV mené au lendemain des élections suggère que la popularité du parti travailliste au pays de Galles demeurait très forte, voire supérieure à celle enregistrée lors des élections législatives de 1997. En effet, cinquante six pour cent des sondés déclaraient qu'ils voteraient pour le parti travailliste si des élections générales étaient organisées sous peu tandis que seize pour cent seulement des sondés se prononceraient pour le parti nationaliste. Selon Denis Balsom[216], deux facteurs déterminants sont à l'origine des faibles scores électoraux du parti travailliste aux élections à l'Assemblée galloise: le taux de participation et la permutation de certains électeurs vers un vote nationaliste.

Un sondage NOP/HTV[217] souligne en effet que le taux de participation varie selon les sympathies des électeurs envers un parti donné. Ainsi, 72% des sympathisants de *Plaid Cymru* auraient choisi de déposer leur bulletin de vote dans l'urne contre 52% seulement des sympathisants travaillistes. Une attitude déjà notée lors du référendum de 1997. En

[216] **Jones & Balsom,** *op. cit.* p. 219 [217] *Ibid.*
[217]

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

effet, la *Welsh Referendum Survey*[218] de 1997 recensait 41,8% d'abstentionnistes chez les sympathisants travaillistes, contre 23,6% chez les sympathisants nationalistes, 36,7% chez les sympathisants libéraux-démocrates et 30,4% chez les sympathisants conservateurs. Le taux d'abstention élevé chez les sympathisants travaillistes s'explique en partie par la composition sociale de ses partisans. Il y eut en effet au référendum un taux plus élevé d'abstentionnistes chez les membres de la classe ouvrière, à l'époque majoritairement sympathisants du parti travailliste, que chez les membres de la classe moyenne (39,2% contre 27,1% respectivement).

D'autre part, le parti nationaliste a su attirer des sympathisants des trois autres partis lors de l'élection du 6 mai, dont 38% provenaient des rangs travaillistes, 8% des rangs conservateurs et 1% seulement des rangs libéraux-démocrates. De plus, 16% d'entre eux s'étaient abstenus aux élections législatives de 1997[219]. Lorsqu'ils furent interrogés sur les raisons de leur choix lors des élections du 6 mai par l'institut de sondage NOP/HTV, les électeurs de *Plaid Cymru* citèrent en premier lieu le fait qu'il s'agissait d'une élection galloise et non britannique (22%), puis que le parti nationaliste était plus concerné par les affaires galloises (21%), qu'il avait un meilleur programme électoral (14%), qu'il s'agissait d'une élection régionale (14%) et que *Plaid Cymru* était enfin le meilleur parti pour la région (13%). *Plaid Cymru* a dès lors réussi le pari d'être considéré comme l'unique parti gallois, comme il le répéta pendant la campagne. Le parti est donc assimilé à la politique galloise dans l'esprit de nombreux électeurs et constitue dès lors un choix tout naturel lorsqu'il s'agit pour l'électorat d'élections circonscrites à la sphère galloise, telles que les élections à l'Assemblée et les élections régionales. *Plaid Cymru* est enfin parvenu à franchir les barrières géographiques, identitaires et linguistiques qui lui portèrent tort autrefois et a réussi à obtenir la confiance d'électeurs dans les vallées anglophones du sud, traditionnellement travaillistes. *Plaid Cymru* parvint ainsi à arracher les circonscriptions de Rhondda, Islwyn, Llanelli et Carmarthen East & Dinefwr au parti travailliste lors des élections à l'Assemblée. Il remporta en outre six sièges régionaux dans les régions du sud du pays de Galles. Les élections du 6 mai 1999 furent donc historiques à plus d'un titre car il s'agissait des premières élections à une institution politique uniquement galloise, qu'elles signifiaient l'émergence du parti nationaliste comme une véritable force politique galloise par delà les frontières géographiques et linguistiques traditionnelles du nationalisme et qu'elles annonçaient ainsi la redéfinition identitaire du pays de Galles.

[218] [218] résultats cités par **Geoffrey Evans et Dafydd Trystan dans Taylor & Thomson,** *op. cit.* p. 106-107 [219] sondage NOP/HTV dont les résultats sont cités par **Jones & Balsom,** *op. cit.* p. 222

[219]

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Deuxième partie Nouvelle autonomie et renouveau national 1999-2007

Chapitre VI L'effet boomerang du projet travailliste

I – La dévolution ou des relations de pouvoir inégales ?

1 – Courageux mais pas téméraire ? Les garde-fous de la dévolution

Les élections de 1999 signifiaient le début de nouvelles relations entre les parties constituantes de la Grande-Bretagne. L'Ecosse et le pays de Galles étaient désormais responsables de politiques qui leur étaient propres dans le cadre des pouvoirs qui avaient été transférés aux nouvelles institutions. Mais, comme le souligne Bogdanor[220], si la dévolution implique un transfert de pouvoirs d'une institution à une autre, elle ne crée pas pour autant des institutions indépendantes mais interdépendantes. C'est le cas, notamment, au pays de Galles puisqu'il dépend encore de Westminster pour toute législation le concernant mais dispose de pouvoirs exécutifs lui permettant de mettre en œuvre à son gré la législation existante. De même, il sera dans l'intérêt de l'Ecosse comme du gouvernement central de veiller à ce que les relations entre administrations soient les plus souples possibles. La dévolution exigera donc un degré de coopération et de réciprocité dans les relations entre Whitehall et les administrations galloise et écossaise. Il s'agira néanmoins de trouver un équilibre satisfaisant pour tous les acteurs de ce nouveau système politique.

A – Le Joint Ministerial Committee et le pouvoir de Whitehall

Les livres blancs de 1997 pour la dévolution en Ecosse et au pays de Galles ne faisaient aucune mention d'une commission ministérielle commune (*Joint Ministerial Committee* ou *JMC*) et elle ne fut pas non plus évoquée par le gouvernement lors de son témoignage à la commission d'enquête aux affaires écossaises sur une « démocratie à plusieurs niveaux » (*Multi-Level Democracy*). La création d'une telle commission ne fut de fait révélée que lors d'une session tardive à la Chambre des Lords le 28 juillet 1998 par la baronne Ramsay de Cartvale. En réponse à des demandes d'amendements pour une liaison plus efficace entre administrations elle exposa en quelques mots les grandes lignes du projet :

« *It is envisaged that this would be achieved through the establishment of a Joint Ministerial Committee of which the UK Government and the devolved administrations would be members. The Joint Ministerial Committee will be an entirely consultative body, supported by a committee of officials and a joint secretariat. Further details of the arrangement will be announced later* »[221].

[220] **Bogdanor,** ***Devolution in the United Kingdom*** **,** *op. cit.* p. 284

[221] Great Britain House of Lords. *Hansard.* 28 juillet 1998, vol. 592, col. 1488 « Nous envisageons pour ce faire la création d'une commission ministérielle commune dont le Gouvernement britannique et les administrations décentralisées seraient membres. La commission sera une institution à valeur consultative comportant une commission de hauts-fonctionnaires et un secrétariat commun. De plus amples détails seront annoncés bientôt ». http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld/ldhansrd.htm

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Le JMC devait de fait devenir la clef de voûte des relations entre administrations britanniques et son fonctionnement fut exposé dans le premier accord supplémentaire (*Supplementary Agreement*) au *Memorandum of Understanding*, à savoir un accord entre le gouvernement et les nouvelles administrations qui fut publié en octobre 1999 et sur lequel nous aurons l'occasion de revenir. Le *Memorandum of Understanding* établit très clairement la prééminence du JMC dans les mécanismes sous-tendant les relations intergouvernementales. En effet, s'il prévoit que les rencontres entre agents de départements correspondants seront d'ordinaire menées directement par des hauts-fonctionnaires ou par des ministres de façon bilatérale ou multilatérale, il affirme néanmoins que ceux-ci seront contraints de participer au JMC afin d'assurer la coordination indispensable des administrations britanniques. En 1998, un membre du Cabinet ministériel britannique décrivit avec éloquence les objectifs du JMC de la façon suivante :

« It will head off trouble before the fire breaks out and end up in the rafters, or in constitutional terms, in the law courts. It will enable proper negotiations to take place before the UK government has to use the "nuclear option" of overriding a decision by a devolved Assembly »[222].

Le JMC sera composé de membres des Cabinets ministériels britannique, écossais et gallois et de ministres issus du Comité Exécutif nord-irlandais. Il pourra se réunir soit en séance plénière, soit en séance « fonctionnelle » (*functional*). Les séances fonctionnelles seront organisées à l'initiative du gouvernement britannique ou des nouvelles institutions et pourront être menées entre ministres issus des départements correspondants des diverses institutions, comme, par exemple, entre ministres de l'Agriculture ou ministres de l'Environnement. Toutefois, elles devront impérativement être dirigées par le ministre britannique du département impliqué (le ministre britannique de l'Agriculture ou le ministre britannique de l'Environnement si l'on poursuit l'exemple cité précédemment). Une séance plénière du JMC devra en outre être organisée chaque année. Elle sera dirigée par le Premier ministre et comprendra le vice Premier ministre (*Deputy Prime Minister*), les *First Ministers* écossais et gallois et l'un des membres de leurs Cabinets ministériels respectifs, le *First Minister* nord-irlandais et son adjoint, ainsi que les secrétaires d'Etat à l'Ecosse, au pays de Galles et à l'Irlande du Nord. En outre, il fut annoncé le 1er novembre 1999 que le JMC disposerait de sous-commissions consacrées à des domaines spécifiques. Il s'agit des *Joint Ministerial Committee* (*Poverty*), consacré à la lutte contre la pauvreté des enfants et des personnes âgées, du *Joint Ministerial Committee* (*Knowledge Economy*), dédié à une action commune sur le développement des nouvelles technologies dans l'éducation et l'industrie, et le *Joint Ministerial Committee* (*Health*), voué aux services de santé. Notons qu'il y eut plus de quarante-huit réunions du JMC entre 1999 et 2007[223], soit en séance plénière, soit en séance fonctionnelle et que la plupart des réunions ont été organisées à l'initiative du gouvernement britannique. Les affaires européennes ont été le sujet le plus récurrent de ces réunions.

Le JMC a tout d'abord pour responsabilité d'étudier des questions spécifiques décentralisées mais empiétant sur des domaines réservés et *vice-versa*. Il doit également

222 Cité dans John Osmond (éd.), The National Assembly Agenda , Institute of Welsh Affairs, 1998, p. 355 « Cela servira à éviter les ennuis avant que quelqu'un ne crie au feu et que cela ne finisse mal, c'est à dire, en termes constitutionnels, devant les tribunaux. Cela permettra d'entreprendre de véritables négociations avant que le Gouvernement britannique n'utilise "l'option nucléaire" et n'appose son veto sur une décision prise par une institution décentralisée »

223 Great Britain House of Commons. *Daily Hansard – Written Answers*, 7 juin 2007, vol. 461, col. 687-688 http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmhansrd/cm070607/text/70607w0006.htm

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

examiner des questions intéressant l'ensemble du territoire britannique, s'assurer du bon fonctionnement de la liaison départementale entre les diverses institutions, et trancher lors de litiges entre administrations. Et c'est là que le bât blesse. En effet, en cas de litige l'article A1.7 du *Memorandum of Understanding* prévoit que tout litige ne pouvant être résolu par des accords bilatéraux entre les partis intéressés ou par l'intermédiaire du secrétaire d'Etat concerné devra être soumis au secrétariat du JMC. Or, le secrétariat du JMC est certes composé à la fois de membres du Cabinet ministériel britannique et de membres issus des nouvelles institutions mais il est impérativement dirigé par un membre du Cabinet ministériel britannique. Par conséquent, dès l'introduction du projet, certains membres de l'opposition ne manquèrent pas de souligner l'injustice inhérente à un système favorisant la politique britannique au détriment des politiques des nations jouissant de la dévolution (*UK-centric*).

Ainsi, le 1er octobre 1999 le nationaliste Alex Neil fit le commentaire suivant dans une notice de presse interne au SNP :

« The proposed Joint Ministerial Council is clearly biased in Westminster's favour, since it would always be chaired by a UK Minister – including in the adjudication of disputes – and ultimately by Tony Blair. UK Ministers, including the Prime Minister, represent and reflect the Westminster interest, and are obviously not impartial players »[224].

Ces arrangements constituent en effet un avantage considérable pour le gouvernement britannique car il pourra trancher en sa faveur dans tout litige l'opposant aux institutions décentralisées. Bien entendu, cette décision ne sera utilisée qu'en dernier ressort après que les partis concernés aient entamé des négociations et le gouvernement britannique saura certainement user de diplomatie afin de ne pas s'attirer les foudres des électorats gallois ou écossais. Néanmoins la situation devrait se compliquer davantage si le gouvernement britannique et les Exécutifs de ces deux nations ne sont pas issus du même parti politique. Gageons que les partis nationalistes gallois et écossais ne manqueraient pas de soulever le problème et de tirer parti de la situation à leur avantage.

B – Les Concordats et le Memorandum of Understanding

Contrairement au JMC, l'idée de concordats apparut d'abord lors de la publication des livres blancs de 1997. *Scotland's Parliament*, à l'opposé de *A Voice for Wales*, n'employait pas le terme « concordat » mais exposait l'idée suivante dans son article 4.13 :

« *The Scottish Executive will need to keep in close touch with Departments of the UK Government. Good communications systems will be vital. Departments in both administrations will develop mutual understandings covering the appropriate exchange of information, advance notification, and joint working* »[225].

La presse spécula beaucoup sur le véritable contenu de ces concordats mais le document comprenant le *Memorandum of Understanding* et les concordats ne fut publié que le 1er octobre 1999. Il fut à cette date présenté simultanément à Westminster, Cardiff

224 Publication of Concordats : SNP criticise London-biased documents , SNP Press notice, 1er octobre 1999, cité dans Joint Ministerial Committee Research Note, Scottish Parliament Information Centre, RN 00/70, 6 septembre 2000.

225 **The Scottish Office,** ***Scotland's Parliament*** **,** *op. cit.* chapitre 4, article 4.13 « L'Exécutif écossais devra rester en contact régulier avec les départements du Gouvernement britannique. La mise en place de bons systèmes de communication sera vitale. Les départements des deux administrations devront conclure des accords quant aux échanges d'information appropriés, l'envoi d'informations préalables et la coopération ».

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

et Edimbourg. Le Parlement écossais et l'Assemblée galloise les ratifièrent tous deux une semaine plus tard, le 7 octobre. Le gouvernement avait initialement eu l'intention de les publier à l'automne 1998 mais il y eut de profonds désaccords à Whitehall sur leur valeur prescriptive. D'autre part, les concordats étant censés être des accords bilatéraux avec les nouvelles institutions, il fut jugé plus sage d'attendre leur entrée en fonction, de peur que trop d'empressement n'apporte de l'eau au moulin des nationalistes. Leur élaboration préalable à la création des institutions n'échappa pourtant pas aux nationalistes qui les qualifièrent de diktats imposés par Westminster et élaborés en secret à Londres[226].

Finalement, les quatre concordats publiés avec le *Memorandum of Understanding* comprennent la coordination des politiques concernant les affaires européennes, l'assistance financière à l'industrie, les relations internationales et les statistiques. Le *Memorandum* précise explicitement que d'autres concordats devraient être conclus entre les départements respectifs des différentes administrations au gré de leur expérience. Après un an d'existence, l'Exécutif écossais recensait dix-huit concordats à son actif, parmi lesquels des concordats entre Cabinets ministériels ; départements de l'environnement, des transports et des régions ; départements pour l'éducation et l'emploi ; ministères de l'agriculture ; départements de la culture, des médias et des sports ; départements du commerce et de l'industrie ou encore départements de la sécurité sociale. D'autres concordats plus spécifiques furent conclus sur la pisciculture ou les services vétérinaires. L'Assemblée galloise avait quant à elle conclu six concordats bilatéraux avec le Trésor, le Cabinet ministériel, le département de la santé, de la sécurité sociale, du Lord Chancelier, du commerce et de l'industrie, l'environnement, les transports et les régions. Il existe aujourd'hui une pléthore de concordats concernant parfois des questions très spécifiques et, dans la majorité des cas, il ne s'agit que de l'énumération de principes de bonne conduite (à savoir une véritable consultation des partis concernés, la mise à disponibilité de toute information pertinente, le respect et la compréhension mutuelle, etc.), des détails des conditions de négociation ou encore de la définition précise des rôles et responsabilités de chacun. Le *Memorandum* expose du reste des principes similaires sous des chapitres significativement intitulés « *Communication and Consultation* », « *Co-Operation* », « *Exchange of Information* », « *Statistics and Research* », « *Confidentiality* », ou encore « *Correspondence* ».

L'un des aspects les plus significatifs du *Memorandum* est sans doute sa reconnaissance explicite de la souveraineté de Westminster qu'il convient de reproduire ici:

« The United Kingdom Parliament retains authority to legislate on any issue whether devolved or not. It is ultimately for Parliament to decide what use to make of the power. However, the UK Government will proceed in accordance with the convention that the UK Parliament would not normally legislate with regard to devolved matters except with the agreement of the devolved legislature. The devolved administrations will be responsible for seeking such agreement »[227].

[226] **Alex Neil,** ***Publication of Concordats : SNP criticise London-biased documents*** **,** SNP Press notice, 1er octobre 1999, cité dans *Concordats Research Note, Scottish Parliament Information Centre,* 99/12, 6 octobre 1999. « drafted in secret in London […] Westminster-imposed diktats »

[227] ***Memorandum of Understanding, article 13. « Le Parlement britannique conserve le pouvoir de légiférer en toute matière qu'elle soit décentralisée ou non. Il appartient au Parlement de décider de l'usage qu'il fera de ce pouvoir. Toutefois, le Parlement britannique agira dans le respect de la convention selon laquelle le Parlement britannique ne devrait pas d'ordinaire légiférer en matières décentralisées excepté s'il obtient l'accord de l'institution concernée. Les institutions concernées seront responsables de la recherche d'un tel accord ».***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Les institutions décentralisées doivent en outre prévenir le département britannique concerné et les *Law Officers* avant de légiférer afin de laisser au gouvernement britannique le temps d'intervenir s'il le souhaite. Toutefois, le *Memorandum* assure que si les procédures de consultation qu'il établit sont suivies, le gouvernement britannique n'interviendra qu'en dernier ressort. Les mécanismes mis en place pour éviter tout litige entre les institutions et surtout pour assurer la prééminence de la politique britannique du gouvernement donnent toute la mesure des appréhensions du gouvernement alors qu'il se préparait à transformer le paysage constitutionnel britannique et conduire le pays vers l'inconnu.

Lors du passage à la Chambre des Lords du *Scotland Act* de 1998, Lord Sewel, alors sous-secrétaire d'Etat pour l'Ecosse, annonça la création d'un système permettant à l'Exécutif écossais de déposer auprès du Parlement écossais des motions, dites *Sewel motions*, visant à étendre à l'Ecosse le champ d'application de textes législatifs ratifiés aux Communes et portant sur des questions transférées mais d'intérêt commun à l'ensemble du Royaume-Uni. Lord Sewel expliqua que de cette façon Westminster, tout en demeurant souverain, ne prendrait pas de décision sans l'accord du Parlement écossais. Les motions Sewel devaient à l'origine être utilisées afin de gagner en temps et en clarté dans la procédure législative de façon à ce que le Parlement écossais n'ait pas à introduire le même projet de loi que celui ratifié à Westminster. Il s'agissait également d'éviter d'éventuels litiges entre les deux institutions en sécurisant le passage d'un texte législatif s'appliquant à l'Ecosse ou à l'ensemble du Royaume-Uni par le biais de Westminster. Notons que l'utilisation des motions Sewel devait être de nature exceptionnelle. Néanmoins elles furent victimes de leur succès car la charge de travail importante du Parlement écossais lors de ses premières années d'existence entraîna une utilisation accrue et inattendue de ce système. En effet, soixante-treize motions Sewel furent entérinées entre la création du Parlement et octobre 2005, date à laquelle elles furent soumises à l'examen d'une commission d'enquête (*Procedures committee*) après que les nationalistes aient dénoncé la fréquence de leur utilisation. Le SNP accusa l'Exécutif de vouloir éviter le passage au Parlement de projets de loi controversés en ayant fréquemment recours aux motions Sewel. Il dénonça dès lors leur utilisation abusive. Le fonctionnement des motions Sewel, rebaptisées *Legislative Consent Motion*, fut alors plus régulé et inscrit dans la *Guidance Note* 10 à l'usage des départements de Whitehall et dans le chapitre 9B des *Standing Orders* du Parlement écossais. L'absence de règles légalement établies peut en effet s'avérer problématique et les conventions passées entre les institutions peuvent être sujettes à interprétation.

Bien que le *Memorandum* et les concordats n'aient pas, en théorie, de caractère obligatoire, il est difficile d'imaginer que les institutions décentralisées ne se plieront pas à ces règles. En effet, le *Memorandum* expose l'idée suivante :

« This memorandum is a statement of political intent, and should not be interpreted as a binding agreement. It does not create legal obligations between the parties. It is intended to be binding in honour only […] Concordats are not intended to be legally binding, but to serve as working documents »[228].

Toutefois, lors du passage en chambre des projets de dévolution, quelques députés soulevèrent l'argument que le non-respect des concordats pourrait être soumis à une décision judiciaire. Ainsi, lorsque Jim Wallace souleva le problème à la Chambre des Communes, Henry McLeish donna la réponse suivante :

[228] Ibid. articles 2 et 3 « Ce memorandum est une déclaration d'intention politique et ne doit pas être interprété de façon prescriptive. Il ne crée pas d'obligations légales entre les partis. Il est censé lier les partis de façon uniquement honorifique. […] Les concordats ne sont pas censés être prescriptifs mais ils doivent servir de base de travail »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

« The honourable Gentleman asks a good question. The concordats are not intended to be legally binding contracts, or to substitute for matters properly covered by the Bill. However, it is likely that they will be justiciable to an extent. For example, if the Scottish Executive did not follow the consultation procedure set out in a concordat, it could be legally challenged on the ground that the concordat had created a legitimate expectation that the procedure would be followed »[229].

Or, le concept d'attente légitime (*legitimate expectation*) est un concept important en droit administratif anglais, et il est également reconnu dans les cours de justice écossaises, bien qu'à un degré moindre, ce qui pourrait alors soulever un autre problème. Il est basé sur l'idée de justice (*fairness*) et sera en ce cas valable si toute personne peut prouver qu'elle était en droit d'attendre un certain type de comportement de la part de l'autre partie selon les termes du concordat conclu entre eux. Bien entendu, la partie inculpée pourra se défendre de toute accusation en soulignant qu'il était également entendu entre les parties que l'accord conclu n'était pas prescriptif. Il paraît cependant peu probable que cet argument domine dans un pays où la Constitution et le droit commun reposent sur un ensemble de règles tacites, de conventions et de précédents. Les concordats et le *Memorandum of Understanding* assurent par conséquent la prééminence des considérations politiques britanniques au détriment des politiques adoptées par les nations individuelles et sont révélatrices de l'attitude centralisatrice du gouvernement travailliste de Tony Blair, paradoxalement auteur des projets de dévolution. Il est probable dans ces conditions que les partis nationalistes des nations galloise et écossaise ne manqueront pas de pointer ces inégalités en cas de litige important et encourageront les nouvelles institutions à s'affranchir des limites imposées par Westminster. Nous verrons par ailleurs que les nouvelles institutions ne tarderont pas à se sentir à l'étroit dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs, notamment au pays de Galles où le projet travailliste sera bientôt remis en cause. L'Ecosse et le pays de Galles chercheront enfin à mener des politiques qui leur sont propres, au risque parfois d'agacer le Cabinet ministériel britannique.

2 – La question anglaise : un numéro d'équilibriste

A – La représentation avantageuse de l'Ecosse à Westminster

L'aspect asymétrique des arrangements constitutionnels introduits en 1999 avec la mise en œuvre des projets travaillistes de dévolution n'est pas un élément inconnu de la politique britannique car l'Etat britannique a depuis longtemps usé d'arrangements à géométrie variable. Ce fut notamment le cas avec la représentation inégale des députés à la Chambre des Communes. En effet, l'Ecosse et le pays de Galles ont longtemps joui d'une surreprésentation de leur population au Parlement. Or, la création d'arènes politiques distinctes en Ecosse et au pays de Galles ne devait-elle pas remettre en cause ce privilège ? C'est la question que se sont posés de nombreux observateurs politiques britanniques à la veille de la création des nouvelles institutions. Certains soulevèrent alors le spectre d'un retour de bâton anglais, et donnèrent voix au mécontentement de certaines régions

[229] ***Great Britain House of Commons. Hansard. 13 mai 1998, vol. 312, col. 393 « L'honorable gentleman pose une question intéressante. Les concordats ne sont pas supposés être prescriptifs ou se substituer aux termes de la législation. Toutefois, ils pourront être soumis à procédure judiciaire. Par exemple, si l'Exécutif écossais ne suivait pas la procédure de consultation exposée dans les concordats, il pourrait être inculpé au motif que l'existence du concordat a créé l'attente légitime que la procédure serait suivie ». http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmhansrd.htm***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

anglaises, souvent proches à la fois géographiquement et économiquement de l'Ecosse. Si la surreprésentation du pays de Galles n'était pas remise en cause en raison de l'étendue limitée des pouvoirs de sa nouvelle Assemblée, l'Ecosse était, quant à elle, dans la ligne de mire des partisans d'une réévaluation plus égalitaire de la représentation politique à Westminster. Pourtant, la représentation de l'Ecosse à Westminster demeura identique à ce qu'elle avait été avant 1999 pendant toute la durée des deux premiers mandats de Tony Blair, un avantage considérable pour le parti travailliste dont sont issus la majorité des députés écossais. Nous verrons que la présence des députés écossais reste néanmoins controversée, même après la réduction de leur nombre en 2005.

Paradoxalement, la création du Parlement écossais n'a pas entraîné de bouleversement immédiat du système de représentation écossaise à Westminster. Outre la présence continue de soixante-douze députés écossais à Westminster jusqu'en 2005, l'Ecosse conservait plusieurs commissions parlementaires au Parlement dont certaines sont toujours existantes. Ainsi, le *Scottish Affairs Committee* n'a cessé d'enquêter, comme le veut ses fonctions, sur l'administration et la politique menée par le *Scotland Office* et le secrétaire d'Etat pour l'Ecosse, dont l'étendue des pouvoirs a pourtant indéniablement diminué. D'autre part, le maintien de la « Grande commission écossaise » (*Scottish Grand Committee*) à la Chambre des Communes peut paraître d'autant plus surprenant qu'elle constituait avant la création du Parlement écossais l'unique arène politique écossaise. La Grande commission écossaise rassemblait en effet l'ensemble des députés écossais de Westminster et servait à l'examen des propositions de loi relatives à l'Ecosse. Ses fonctions étant désormais dévolues à Holyrood son existence continue peut alors paraître injustifiée. Bien que sa suppression à l'entrée en fonction du Parlement écossais ait été recommandée par la commission des procédures aux Communes (*Procedure Select Committee*) dans son rapport du 19 mai 1998, le gouvernement s'y opposa fermement. La Grande commission écossaise devait permettre aux députés de continuer de débattre des propositions de loi pouvant avoir un impact en Ecosse. La Grande commission poursuivit par conséquent son travail après 1999 et elle se réunit quatre fois entre 1999 et 2000, une fois seulement entre 2000 et 2001, cinq fois entre 2001 et 2002 et trois fois entre 2002 et 2003. Sa dernière réunion eut lieu le 13 novembre 2003 et elle ne s'est pas rassemblée depuis. Le fonctionnement désormais bien huilé du nouveau Parlement écossais la rend sans doute superflue.

Or, d'aucuns au sein de la chambre des Communes n'ont pas caché qu'ils considéraient la présence continue de soixante-douze députés écossais tout aussi problématique. En effet, le quotient entre nombre de députés et nombre d'électeurs était bien supérieur à la moyenne britannique car les circonscriptions écossaises représentaient 55 000 électeurs environ tandis que les circonscriptions britanniques dénombraient une moyenne de 77 000 électeurs. En appliquant le quotient britannique à l'Ecosse, on trouve que celle-ci n'aurait dû obtenir que cinquante-huit députés. L'Ecosse disposait en effet de 11% des sièges de la Chambre des Communes alors qu'elle ne représentait que 8,6% de la population (selon le dernier recensement de 2001). Le pays de Galles dispose quant à lui de quarante sièges, soit 6,2% des sièges, et représente 4,9% de la population britannique.

La surreprésentation écossaise ne constitue pas pour autant une compensation accordée à l'Ecosse lors de l'Union de 1707 pour la perte de ses propres institutions politiques comme on pourrait le croire. Nous avons souligné plus haut que l'Ecosse choisit de préserver son système légal, son système éducatif et son Eglise presbytérienne lors de l'Union de 1707 et l'Acte d'Union ne mentionne l'octroi que de quarante-cinq sièges (sur cinq cent cinquante-huit à l'époque, soit huit pour cent des sièges). Au contraire, l'Ecosse était

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

alors sous-représentée, et ce jusqu'en 1885, car elle représentait alors quinze pour cent de la population. L'Acte d'Union fait en effet état de trente représentants des comtés, quatorze représentants des bourgs et un représentant de la ville d'Edimbourg. Il ne s'agissait pas d'un découpage basé sur la population puisque la majorité de celle-ci ne jouissait pas encore du droit de vote et qu'une telle idée n'était alors pas à l'ordre du jour.

La représentation écossaise aux Communes a connu sa première augmentation en 1832 avec cinquante-trois députés, et elle n'a cessé d'augmenter dès lors pour atteindre un record de soixante-quatorze députés en 1918, puis soixante et onze en 1950 avant de se stabiliser à soixante-douze députés entre 1983 et 2005. Il apparaît en outre que ces fluctuations aient été entièrement indépendantes de celles du total des sièges, des oscillations démographiques ou encore des évènements politiques[230]. La surreprésentation écossaise depuis 1922 peut donc être entièrement attribuée à l'habileté des secrétaires d'Etat écossais à défendre les intérêts de l'Ecosse. Elle n'en constitue pas moins une inégalité après la création de son propre Parlement.

Le livre blanc de 1997 avait dès lors explicitement indiqué que le gouvernement travailliste prévoyait une refonte du découpage électoral. Si le nombre de députés écossais était alors calculé sur la base de la moyenne britannique, cela signifiait une perte de quatorze sièges. Néanmoins, l'Ecosse pouvait espérer un redécoupage plus favorable car le livre blanc précisait également que les considérations géographiques seraient prises en compte. Or, de vastes étendues du territoire écossais sont quasi-désertiques. L'article 86 du *Scotland Act* de 1998 amenda dès lors le *Parliamentary Constituencies Act* de 1986 de manière à supprimer la règle selon laquelle l'Ecosse devait jouir de l'existence de soixante-douze circonscriptions électorales et précisa de plus que les nouvelles circonscriptions devraient être basées sur la moyenne britannique. Le Royaume-Uni compte quatre commissions indépendantes, une pour chaque nation, chargées de conduire de nouvelles enquêtes pour effectuer un éventuel redécoupage électoral tous les huit ou douze ans en vertu du *Parliamentary Constituencies Act*. Or, le dernier rapport de la commission écossaise (*Boundary Commission for Scotland*) datait de 1994. Le gouvernement travailliste eut par conséquent la chance de profiter de la présence de soixante-douze députés pendant ses deux premiers mandats. Finalement, le rapport de décembre 2004 de la *Boundary Commission for Scotland* recommanda le découpage électoral de l'Ecosse en cinquante-huit circonscriptions comprenant près de soixante-dix mille électeurs chacune, à l'exception des îles (les Shetland, les Orcades et l'ancienne circonscription des *Western Isles* désormais rebaptisée *Na h-Eileanan An Iar*) ainsi que des circonscriptions des Hautes-Terres, compte tenu de l'isolement géographique. L'Ecosse est donc désormais représentée à Westminster de façon à peu près proportionnelle à son taux de population car elle détient 9% des sièges aux Communes avec 8,6% de la population britannique.

Si la réduction du nombre de députés écossais à Westminster ne connut que peu d'opposition, sa contrepartie fut néanmoins controversée. En effet, la réduction du nombre de sièges écossais, étant basée sur un redécoupage des circonscriptions électorales, devait entraîner *de facto* une réduction proportionnelle du nombre de députés au Parlement d'Edimbourg. Les soixante-treize sièges de circonscription au Parlement écossais correspondent aux soixante-douze sièges de circonscription de Westminster, excepté dans le cas des îles Orcades et Shetland scindées en deux circonscriptions. Un redécoupage des circonscriptions électorales en cinquante-huit circonscriptions pour les élections législatives signifierait également une réduction du nombre de députés au

[230] **Iain MacLean, *Are Scotland and Wales Over-represented in the House of Commons* ?,** Political Quarterly, vol. 44, numéro 6, Blackwell Publishing, 1995, p.250-268

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Parlement écossais. En outre, l'annexe 1 du *Scotland Act* de 1998 stipule que le nombre de sièges régionaux au Parlement écossais doit toujours rester proportionnel au nombre de sièges de circonscription dans la proportion de cinquante-six contre soixante-treize. Cela signifierait que dans le cas d'un redécoupage des circonscriptions électorales, le Parlement ne disposerait plus que de cinquante-neuf sièges de circonscription et quarante-cinq sièges régionaux, soit cent quatre sièges seulement au lieu de cent vingt-neuf.

C'est là que le bât blesse : la majorité des députés écossais, excepté parmi les rangs conservateurs, sont fermement opposés à une réduction de leur nombre au Parlement écossais. Cette réduction avait été l'objet de vifs échanges entre les députés travaillistes écossais et les instances dirigeantes du parti travailliste avant même la publication du livre blanc. Ces dernières étaient de l'avis que le maintien du même découpage électoral pour les élections législatives britannique et écossaise éviterait que les électeurs ne soient induits en erreur. Elles adoptèrent donc ce principe dans le livre blanc de 1997, affirmant que « l'intégrité du Royaume-Uni en serait renforcée »[231]. Paradoxalement, cette proposition se heurta immédiatement à une levée de boucliers en Ecosse. Le libéral-démocrate Lord Steel of Aikwood ne manqua pas de rappeler au gouvernement travailliste, lors d'une intervention à la Chambre des Lords le 8 juillet 1998, que le nombre de députés écossais avait été fixé par la Convention constitutionnelle écossaise après une période de négociations impliquant les libéraux-démocrates, les représentants de la société civile écossaise et les travaillistes eux-mêmes. Le choix de cent vingt-neuf députés était donc le fruit d'un consensus auquel ils avaient participé sans s'exprimer à l'époque sur une éventuelle réduction du nombre de députés écossais aux Communes. Lord Steel mit alors les travaillistes en garde contre une décision risquant de mettre en péril l'avenir des institutions autonomes. La Chambre des Lords adopta par la suite plusieurs amendements visant au maintien des cent vingt-neuf sièges du Parlement écossais mais tous furent rejetés aux Communes, le 11 novembre 1998, où le gouvernement jouissait d'une forte majorité et profita alors du vote des conservateurs.

Toutefois l'expérience acquise lors des premières années de fonctionnement du Parlement modifièrent la teneur du débat. Nous avons pu noter précédemment que le fonctionnement du Parlement repose en grande partie sur le travail des commissions parlementaires. Or, l'un des enseignements tiré des premières années du Parlement consistait en une prise de conscience des difficultés à remplir les commissions parlementaires en raison d'un nombre de députés déjà trop réduit. Contrairement aux députés des Communes où tous ne sont pas membres de commissions parlementaires, les députés du Parlement écossais devaient presque tous prendre part à deux commissions, voire trois à six dans certains cas, et croulaient sous une charge de travail importante. Pour les parlementaires écossais, il ne faisait donc plus de doute que la réduction du nombre de députés au Parlement écossais mettrait en péril son fonctionnement et menacerait le système de commissions parlementaires qui, comme nous l'avons vu, est essentiel au fonctionnement du Parlement.

Helen Liddell, alors *Scottish Secretary*, prit l'initiative d'organiser une consultation des associations et des partis politiques écossais et britanniques entre décembre 2001 et mars 2002. Tous devaient répondre à trois questions : l'une sur les conséquences de la réduction des députés écossais de Holyrood sur le fonctionnement du Parlement, des commissions parlementaires, de la charge de travail des députés et les services fournis à leurs électeurs ; la seconde sur l'impact potentiel de la création de circonscriptions

[231] **Scottish Office,** ***Scotland's Parliament*** , *op. cit.* article 8.7, p. 28 « The integrity of the UK will be strenghtned by common UK and Scottish Parliament boundaries »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

électorales différentes pour les élections législatives écossaise et britannique ; et la dernière sur les procédures à suivre afin d'assurer des élections démocratiques dans le cadre de découpages électoraux différents. Le rapport de la consultation fut présenté aux Communes le 18 décembre 2002[232]. Deux arguments principaux émergeaient de la consultation : le premier soulignait la nécessité d'assurer une certaine stabilité au Parlement en conservant le même nombre de députés afin de préserver le système des commissions parlementaires et la proportionnalité du système électoral. Une réduction du nombre de députés risquerait d'affecter négativement l'examen approfondi des propositions de loi en commission ou la capacité de l'Exécutif de mener des enquêtes et d'initier des projets de loi. Elle risquerait en outre de déstabiliser le Parlement dans ses premières années de fonctionnement et l'écarterait du projet originel. Le second reconnaissait les difficultés que pourraient entraîner un découpage électoral différent pour les élections législatives écossaise et britannique et les possibilités de confusion chez les électeurs. Le rapport fut ensuite soumis à la *Boundary Commission*, responsable de l'arbitrage.

Cette consultation ne suffit cependant pas à calmer les esprits au nord du mur d'Hadrien et la colère continuait de gronder au Parlement écossais. Pour la plus grande surprise des instances dirigeantes du parti travailliste à Londres, le chef de l'Exécutif écossais, Jack McConnell, se déclara fermement contre la réduction du nombre de sièges au Parlement le 27 février 2002, s'attirant les sympathies de la majorité des députés écossais. Il exclut en outre la possibilité d'en débattre au moins jusqu'aux élections législatives de 2007 car le Parlement avait selon lui besoin de stabilité pendant les prochaines années. Le 27 mars, l'Exécutif introduisit donc une motion parlementaire à cet effet par l'intermédiaire de Patricia Ferguson, ministre des Affaires parlementaires. La motion S1M-2940 fut débattue en séance plénière et acceptée par cent voix contre dix-huit. Seuls les conservateurs s'y opposèrent. Il s'agissait là d'un exemple sans équivoque de l'émancipation du groupe travailliste au Parlement écossais vis-à-vis du parti travailliste britannique à Westminster. Ce bras de fer se conclut finalement à l'été 2003 lorsque le gouvernement travailliste accepta d'amender le *Scotland Act* de façon à maintenir le nombre de députés écossais au Parlement de Holyrood malgré la réduction du nombre de députés écossais à Westminster. Ce fut chose faite un an plus tard avec le *Scottish Parliament (Constituencies) Act* de 2004, qui reçut le sceau royal le 22 juillet 2004.

L'Ecosse devait désormais avoir quatre scrutins différents (le scrutin uninominal à un tour pour les élections législatives britanniques et les élections locales, et deux modes de scrutin proportionnels différents pour les élections européennes et les législatives écossaises, dont le découpage électoral était différent de celui des législatives britanniques). Une commission d'enquête dirigée par Lord Arbuthnott sur les conséquences de ce système fut donc nommée en juillet (*Arbuthnott Commission on Boundary Differences and Voting Systems*). Elle rendit son rapport en janvier 2006 et fit plusieurs recommandations parmi lesquelles une révision du scrutin à membre additionné afin que les électeurs puissent choisir parmi les candidats d'une même liste, voire l'adoption du scrutin uninominal préférentiel avec report de voix (*Single Transferable Vote*) depuis longtemps défendu par les libéraux-démocrates. Il devrait en outre être appliqué pour les élections européennes. Le découpage électoral devrait ensuite être basé sur le découpage des collectivités locales (*local government council*) dans la mesure du possible. Enfin, les élections législatives écossaises et les élections locales devraient être organisées des jours différents et les électeurs informés des différences entre les scrutins. Aucune de ces recommandations ne

[232] Great Britain House of Commons. *Hansard*. 18 décembre 2002, vol. 396, col. 859-860 http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmhansrd.htm

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

devait être mise en œuvre avant les élections législatives écossaises de 2007 et la *Scotland Boundary Commission* a débuté son enquête le 3 juillet 2007. Les députés écossais ont donc réussi le pari d'obtenir le maintien de cent vingt-neuf députés à Holyrood malgré les réticences du gouvernement travailliste.

Dans une intervention auprès des parlementaires de la commission de liaison à Westminster le 8 juillet 2003[233], Tony Blair admit que la dévolution pourrait avoir des répercussions importantes sur le parti travailliste. Il ajouta:

« In the end we could have reduced from 129 but there was a very strong feeling in the Scottish Parliament not to do so and I took the view that it would be wrong in circumstances where there was a pretty unanimous view in Scottish Parliament to keep the numbers »[234].

Cet épisode est donc particulièrement révélateur des transformations subies par le parti travailliste et le paysage politique écossais depuis la création du Parlement. La création d'une arène politique propre à l'Ecosse rend en effet plus ténu le lien entre branches d'un même parti politique car la branche écossaise s'occupe aujourd'hui pleinement des affaires écossaises au détriment parfois de son pendant britannique, dont les priorités sont autres. Nous verrons par ailleurs que le pays de Galles connaît le même phénomène. Notons en outre que la vieille garde travailliste écossaise, plus proche de Westminster de par son expérience, laisse place petit à petit à une nouvelle génération de députés dont l'expérience se limite souvent à l'Ecosse. Depuis les élections législatives écossaises de 2007, Alex Salmond est le seul député à siéger conjointement aux Parlements de Holyrood et Westminster. L'émancipation des députés écossais vis-à-vis des instances dirigeantes britanniques de leurs partis respectifs devrait par conséquent croître rapidement. En outre, nous verrons que la présence même réduite des députés écossais à Westminster demeure controversée depuis la création du Parlement écossais et aiguise les tensions entre parties constituantes du Royaume-Uni.

B - La question du West Lothian

La question du « *West Lothian* » fut ainsi baptisée après que le député travailliste pour la circonscription du West Lothian, Tam Dalyell, ait soulevé le problème de la représentation des députés écossais, gallois et nord-irlandais à Westminster le 14 novembre 1977 dans le but de discréditer le projet de dévolution du gouvernement Callaghan auquel il était opposé:

« For how long will English constituencies and English Honourable members tolerate […] at least 119 Honourable Members from Scotland, Wales and Northern Ireland exercising an important, and probably often decisive, effect on British politics while they themselves have no say in the same matters in Scotland, Wales and Northern Ireland? »[235].

[233] **Jason Beattie,** ***PM admits devolution could hurt Labour*** **,** ***The Scotsman*** , 9 juillet 2003.

[234] Ibid. « Nous aurions pu réduire le nombre des 129 députés mais les membres du Parlement écossais y étaient majoritairement défavorables alors j'ai jugé qu'il ne serait pas bon de le faire dans ces circonstances »

[235] Great Britain House of Commons. Hansard. 14 novembre 1977, vol. 941, col. 122-123. « Combien de temps les circonscriptions électorales anglaises et ses députés vont-ils tolérer que plus de cent dix-neuf députés écossais, gallois et nord-irlandais exercent un pouvoir important, et parfois décisif, sur la politique britannique tandis qu'eux n'ont pas leur mot à dire s'agissant des mêmes questions en Ecosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord ? »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

La question se résume donc au problème suivant : est-il juste qu'un député d'une circonscription écossaise puisse voter sur des questions relevant, par exemple, des domaines de l'éducation ou de la santé ne s'appliquant qu'aux circonscriptions anglaises et galloises, tandis que son homologue anglais ne peut plus voter sur une question identique s'appliquant à l'Ecosse au motif qu'elle fait partie des domaines décentralisés ? Tam Dalyell s'expliqua plus longuement sur cette question dans son livre de 1977, *Devolution: the End of Britain*. Selon lui, la représentation écossaise au Parlement dans son ensemble ne pouvait être remise en cause à partir du moment où certaines des décisions qui y sont prises, dans les domaines de la défense ou de l'économie par exemple, ont un impact en Ecosse. Toutefois, la création d'une assemblée écossaise impliquerait un déséquilibre entre députés anglais et écossais car les premiers ne seraient plus en droit de voter sur des questions relevant de domaines transférés vers l'assemblée écossaise tandis que les derniers continueraient de jouir du pouvoir de voter sur toutes propositions de loi, même celles s'appliquant uniquement à l'Angleterre. Aucune solution satisfaisante ne s'imposait selon lui tant que le Royaume-Uni demeurait un Etat unitaire. Il écartait donc une à une les solutions suivantes : la non représentation des députés gallois et écossais à Westminster ou la réduction de leur nombre, le *statu quo*, ou encore la possibilité que les députés écossais et gallois votent uniquement pour des questions non transférées aux nouvelles institutions écossaise et galloise. Nous verrons en quoi chacune de ces propositions mettent à mal l'équilibre politique du pays.

a) L'abstention des députés écossais ou la solution du « in and out »

Tam Dalyell ne fut pas le premier à achopper sur la question délicate de la représentation politique des nations au sein d'un système quasi-fédéral asymétrique. En effet, Gladstone avant lui avait déjà considéré ces quatre solutions lors de l'élaboration de son projet de *Home Rule* vers l'Irlande ainsi que nous l'avons évoqué précédemment. Les auteurs du *Home Rule Bill* de 1886 avaient d'abord voulu exclure l'ensemble des députés irlandais de Westminster. Cela supposait toutefois que les Irlandais auraient été imposés par le Trésor britannique sans jouir pour autant d'une représentation politique et donc d'une quelconque influence sur les choix politiques du gouvernement britannique. Les Irlandais auraient alors été dans l'incapacité de défendre leurs propres intérêts économiques tout en contribuant financièrement à l'économie britannique. Cette situation n'allait pas sans rappeler celle que connurent les colonies américaines de la Grande-Bretagne avant qu'elles ne déclarent leur indépendance en 1776. La question de l'imposition sans représentation politique (*taxation without representation*) avait mis le feu aux poudres dans les colonies et s'avéra très coûteuse pour la Grande-Bretagne. Ce modèle fut donc rapidement rejeté et ne fut pas appliqué en Irlande. De même, il serait parfaitement absurde d'imposer une telle solution aujourd'hui à l'Ecosse et au pays de Galles.

Le projet de *Home Rule* de 1893 s'était ensuite orienté vers la solution dite du « *in and out* » selon laquelle les députés irlandais pourraient voter uniquement sur des questions s'appliquant à l'ensemble du Royaume-Uni. Ils seraient néanmoins dans l'obligation de s'abstenir lorsqu'il serait question de voter des textes de loi ne s'appliquant qu'au reste du Royaume-Uni. Mais cette « fausse solution » fut à son tour critiquée car d'aucuns considéraient qu'elle impliquait une division des députés en plusieurs catégories. Gladstone n'eut cependant pas l'occasion de la voir mise en pratique car bien que son projet ait été accepté aux Communes le 1er septembre 1893, il fut rejeté peu après par quatre cent dix-neuf voix contre quarante et un lors de son passage à la Chambre des Lords en raison,

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

notamment, d'une question financière controversée[236]. Nous verrons néanmoins que l'idée du « *in and out* » n'a pas disparu pour autant et a plusieurs fois ressurgi des débats sur la dévolution. L'argument selon lequel elle implique une segmentation des députés est donc toujours de mise aujourd'hui.

De fait, Lord Ferrers avait introduit un amendement à cet effet lors du passage du *Scotland Bill* 1978 à la Chambre des Lords. Il fut alors décidé que si un texte de loi s'appliquant uniquement à l'Angleterre et au pays de Galles était voté grâce aux voix des députés écossais, il devrait faire l'objet d'un second vote aux Communes. On souleva alors la possibilité que cet amendement ne donne naissance à une convention selon laquelle les députés écossais s'abstiendraient volontairement de voter des textes législatifs ne s'appliquant pas à l'Ecosse afin d'éviter un second vote. Toutefois, cette convention n'étant pas prescriptive il est fort probable qu'elle n'aurait été utilisée que selon les circonstances et surtout à l'avantage du parti travailliste dont la majorité des députés écossais sont issus.

Bien que l'amendement Ferrers n'ait jamais été appliqué en raison de l'échec du référendum de 1979 et l'abandon consécutif du *Scotland Act* 1978, la solution dite du « *in and out* » continua pourtant de connaître un certain succès parmi les rangs conservateurs qui, rappelons-le, détiennent peu de sièges en Ecosse. Elle fut notamment soulevée par le leader des conservateurs écossais, David McLetchie, lors de leur congrès annuel d'octobre 1999. C'est par ailleurs à cette occasion que surgit le slogan « *English votes on English laws* » qui suscite une grande controverse aujourd'hui. Cette revendication fait même partie intégrante des manifestes électoraux conservateurs de 2001 et 2005 et de leur discours actuel :

« But devolution has brought problems of accountability at Westminster. Now that exclusively Scottish matters are decided by the Scottish Parliament in Edinburgh, exclusively English matters should be decided in Westminster without the votes of MPs sitting for Scottish constituencies who are not accountable to English voters. We will act to ensure that English laws are decided by English votes »[237].

Travaillistes, libéraux-démocrates et nationalistes s'accordent tous pour exprimer une vive opposition au projet conservateur et accusent ces derniers de vouloir créer une division des députés en deux catégories. Selon eux, l'injustice est flagrante si l'on considère que quatre-vingt cinq pour cent des députés sont issus de circonscriptions anglaises et que tout député devrait être en droit de s'exprimer au nom du Parlement britannique. Certains commentateurs politiques n'hésitent pas à rappeler que les gouvernements conservateurs de 1979 à 1996 ne se sont pas embarrassés de ces questions lorsqu'il s'agissait de voter des lois s'appliquant à l'Ecosse et au pays de Galles sans que ces deux nations ne leur aient accordé de mandat électoral. En outre, les conservateurs sont accusés de vouloir flatter un

[236] Une erreur quant à la contribution financière de l'Irlande aux caisses du Trésor impérial britannique s'était glissée dans le texte de Gladstone. Il avait en effet sous-évalué cette contribution de trois cent soixante mille livres sterling et la découverte de cette erreur lors du passsage en commission d'enquête du projet de loi mena à une révision complète des propositions financières du projet et sa décrédibilisation.

[237] ***Conservative Election Manifesto 2005, Are You Thinking What We're Thinking ?, It's Time for Action, p. 21-22 « Mais la dévolution a apporté des problèmes de responsabilité à Westminster. Maintenant que les questions exclusivement écossaises sont résolues par le Parlement écossais d'Edimbourg, les questions exclusivement anglaises devront être résolues à Westminster sans les voix des députés écossais qui ne sont pas responsables devant l'électorat anglais. Nous agirons de manière à nous assurer que les questions anglaises seront décidées par les voix anglaises ».***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

nationalisme croissant en Angleterre. Ainsi, Jack Straw, ministre de la Justice et ministre chargé des affaires constitutionnelles, lança une invective contre les conservateurs lors de sa visite du Parlement écossais le 13 juillet 2007 et les accusa de vouloir rendre les Anglais jaloux de l'Ecosse. Il souleva le danger que représentait une telle attitude pour l'Union et fit le commentaire suivant :

« Some rash members of the Conservative Party are trying to create anxiety among English voters that Scotland is somehow favoured and essentially create jealousy in England that Scotland does better and we should therefore exclude Scottish MPs from voting on so-called English matters. It is extraordinary that the Conservative Party, which used to be the one most wedded to the Union, should be doing this. The consequence of what some Conservatives are proposing is to break the Union »[238].

Les arguments conservateurs semblent en effet faire mouche en Angleterre car un sondage ICM de novembre 2006 pour le quotidien écossais *The Scotsman*, révélait d'une part que cinquante-neuf pour cent des Anglais interrogés étaient favorables à l'indépendance de l'Ecosse, soit un chiffre supérieur à la moyenne écossaise (pourtant élevée à l'époque et faisant état de cinquante pour cent d'opinions favorables), et d'autre part quarante-huit pour cent des sondés anglais souhaitaient que l'Angleterre déclare sa propre indépendance et se sépare du reste du Royaume-Uni[239]. En outre, la présence de nombreux Ecossais au Cabinet ministériel est également remise en cause. Rappelons que les deux derniers Premiers ministres britanniques, Tony Blair et Gordon Brown, sont tous deux écossais. En 1997, les Ecossais représentaient quatorze pour cent du groupe parlementaire travailliste aux Communes et le Cabinet ministériel comptait huit ministres dont trois parmi les plus importants (Gordon Brown en tant que Chancelier de l'Echiquier, Robin Cook comme ministre des Affaires étrangères et George Robertson en qualité de ministre de la Défense). L'actuel Premier ministre, Gordon Brown, dut sans doute s'inquiéter avant sa nomination d'un sondage ICM pour la BBC[240] indiquant que cinquante-deux pour cent des personnes interrogées au Royaume Uni étaient défavorables à l'idée d'un Premier ministre écossais, parmi lesquels cinquante-cinq pour cent d'opinions défavorables en Angleterre, cinquante-neuf pour cent dans le sud-est de l'Angleterre et vingt pour cent seulement en Ecosse. L'actuel Premier ministre a sans doute choisi une représentation moins ostentatoire de l'Ecosse au Cabinet ministériel car il ne comporte aujourd'hui que quatre Ecossais et les postes clefs sont détenus par des ministres anglais. Néanmoins la représentation écossaise au Parlement demeure problématique, d'autant plus qu'elle a parfois joué un rôle très controversé dans la prise de décisions relatives à l'Angleterre ces dernières années - sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir - et aiguisé les tensions entre les deux nations.

Pour autant la solution du « *in and out* » demeure impraticable pour deux raisons : il incomberait tout d'abord au *Speaker* de décider pour chaque ligne d'un projet de loi si les

[238] ***Ian Swanson, Tories want to make English jealous of Scots, says Straw , The Scotsman, samedi 14 juillet 2007. « Certains conservateurs insensés tentent de créer une anxiété parmi les électeurs anglais en leur laissant croire que l'Ecosse est avantagée. Ils aiguisent de fait une jalousie des Anglais vis-à-vis des Ecossais et affirment que les députés écossais ne devraient plus être en droit de voter sur des questions soit-disant anglaises. Il est formidable que le parti conservateur autrefois ardent défenseur de l'Union s'amuse à faire cela. La conséquence de ce que certains d'entre eux proposent est le démantelement de l'Union ».***

[239] **James Kirkup,** ***Middle England Bites Back*** **,** ***The Scotsman*** , mardi 28 novembre 2006.

[240] **Hamish MacDonell,** ***English blow to Brown's PM hopes*** **,** ***The Scotsman*** **,** lundi 15 Mai 2006.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

députés écossais et gallois disposaient du droit de vote, ce qui rallongerait le temps alloué à la procédure législative de façon absurde. En outre, la tâche du *Speaker* serait rendue d'autant plus difficile que le fonctionnement budgétaire du Royaume-Uni est basé sur la formule Barnett. La formule Barnett, comme nous l'avons évoqué précédemment, assure à l'Ecosse l'attribution de 10,23% (depuis la dernière révision de 2002) des augmentations ou des baisses intervenant dans le budget attribué aux ministères de Whitehall. Cela signifie qu'une augmentation des dépenses des services publics en Angleterre, comme l'éducation par exemple, pourrait avoir des répercussions importantes sur la dotation annuelle de l'Ecosse et, par conséquent, sur ses propres dépenses publiques. Les frontières demeurent donc trop floues pour que le *Speaker* puisse véritablement trancher. La solution du « *in and out* » devra par conséquent dépendre entièrement de l'initiative personnelle des députés écossais.

C'est dans cette optique que le SNP a décidé que ses députés à Westminster devraient s'abstenir lors du vote de lois concernant uniquement l'Angleterre. Toutefois, les nationalistes ont voté contre des lois exclusivement anglaises à plusieurs reprises, notamment dans le cas de la *Health and Social Care (Community Health and Standards) Bill* de 2003 et de la *Higher Education Bill* de 2004. Ils citèrent alors les répercussions budgétaires négatives qu'elles auraient en Ecosse pour justifier de cette décision, une position que défendit le travailliste Jack Straw le 13 juillet 2007, invoquant les répercussions potentielles pour l'Ecosse de ces projets de loi[241].

Les libéraux-démocrates écossais ont quant à eux proposé une réduction du nombre de députés écossais à Westminster et la suppression du poste de secrétaire d'Etat pour l'Ecosse dans leur manifeste électoral de 1997 tout en s'engageant à ne pas voter sur des questions sans rapport à l'Ecosse:

« We believe that, following these reforms, Scottish Members of the UK Parliament should not participate or vote on matters where there is no Scottish interest »[242].

Or, il apparaît que les libéraux-démocrates n'ont pas su respecter cet engagement et l'ensemble des députés écossais et gallois continue de voter en toutes matières au Parlement. Même Tam Dalyell, député travailliste jusqu'en 2005, a fini par voter contre la *Higher Education Bill* de 2004 en raison des répercussions potentielles en Ecosse après s'être pourtant formellement interdit de voter en de tels cas depuis 1999.

La tension que suscite le vote de députés écossais sur les questions anglaises atteignit son apogée en janvier 2004 avec le passage en Chambre des Communes de la *Higher Education Bill*, visant à augmenter les droits d'inscription universitaires des étudiants anglais. Le projet de loi fut voté de justesse par trois cent seize voix contre trois cent onze. Or, quarante-six députés travaillistes écossais avaient voté pour le projet du gouvernement en dépit du fait qu'il ne s'appliquait pas au nord du mur d'Hadrien. Conservateurs, libéraux-

[241] **Ian Swanson,** *op. cit.*

[242] ***Make the Difference : the Scottish Liberal Democrat Manifesto 1997 , p. 45 « Nous pensons qu'après ces réformes les députés écossais au Parlement britannique ne devraient pas participer ou voter pour des questions ne présentant pas d'intérêt pour l'Ecosse »***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

démocrates et nationalistes s'entendirent exceptionnellement pour dénoncer une attitude que Peter Duncan, unique député conservateur écossais, qualifia de « répréhensible »[243].

Contrairement à Peter Duncan, les nationalistes ne s'étaient pas abstenus. Ils avaient voté contre le projet qu'ils jugeaient néfaste pour les universités écossaises. En effet, le Parlement écossais avait voté le 27 janvier 2000 contre une telle hausse des droits d'inscription et assuré au contraire la gratuité de ceux-ci pour ses étudiants pendant toute la durée de leurs études. Alex Salmond accusa donc abstentionnistes conservateurs et travaillistes d'être anti-écossais. Il souligna alors le manque d'indépendance des travaillistes écossais vis-à-vis du parti central.

« Top-up fees only went through because of Tony's Tartan lobby fodder of Scots Labour MPs and an incompetent Tory opposition »[244].

Il s'agit sans doute d'une compensation pour la controverse qu'avait suscitée la décision de 2000 de l'Exécutif travailliste écossais d'assurer la gratuité des études supérieures en Ecosse, comme nous le verrons plus loin. Cette nouvelle législation avait du reste aiguisé les tensions des deux côtés de la frontière car de nombreux Anglais partageaient le sentiment de subventionner les études des étudiants de leur voisine septentrionale alors que les étudiants anglais devaient continuer de payer des frais d'inscriptions importants au sud de la frontière. L'intervention des députés écossais pour l'augmentation de ces frais eut donc l'effet d'un coup de massue pour de nombreux Anglais et déchaîna leur colère. Loin de s'être dissipée, la controverse ne cesse de croître et, en juillet 2007, un journaliste du *Scotsman* recueillit divers témoignages dans la ville de Cheltenham en Angleterre dans le cadre de son enquête sur la représentation des Ecossais à Westminster. La réaction d'une des personnes interrogées, une mère de famille de quarante-cinq ans, illustre le raisonnement de certaines sections de la population anglaise :

« 'I have a 20 year old son at Manchester University and I have to pay for him for his three-year course', she said. 'My husband's wages also pay for Scottish students' education because their students do not have to pay', she said. 'I wish England and Scotland would split. Then maybe our students would have free education too' »[245].

Il est en outre significatif que le *Scottish Affairs Committee* se soit explicitement montré inquiet des problèmes liés à la question du *West Lothian* dans son rapport du 19 mai 2006 et ait souligné l'urgence de la situation :

« Although we make no recommendations on how to resolve this question, we considered it worth noting our concerns, with the hope that the matter will be

[243] **BBC News,** ***Scots MPs attacked over fees vote*** **,** 27 janvier 2004, http://newsvote.bbc.co.uk [244] *Ibid.* « L'augmentation des droits d'inscription est seulement passée grâce à la chair à canon de députés travaillistes écossais de Tony et de l'incompétence de l'opposition conservatrice »

[244]

[245] Ian Swanson, op. cit. « J'ai un fils de vingt ans à l'université de Manchester et je dois lui payer ses trois ans d'études, dit-elle. Le salaire de mon mari couvre également les frais universitaires des étudiants écossais car ils n'ont pas à les payer, dit-elle. Je souhaite que l'Angleterre et l'Ecosse se séparent. Nos étudiants pourront alors peut-être avoir une éducation gratuite également ».

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

comprehensively debated, and resolved, before the situation is reached whereby it could actually undermine the whole devolution settlement »[246].

Le paradoxe que pose la question anglaise, ou question du « *West Lothian* », est symptomatique des contradictions que nous avons relevées jusqu'ici dans les arrangements constitutionnels mis en place par le gouvernement travailliste de Tony Blair. Tout en gardant des réflexes unitaires, le gouvernement travailliste a créé une forme de dévolution asymétrique au Royaume-Uni et des relations quasi-fédérales entre les nations qui le composent. Or, loin de tuer le nationalisme dans l'œuf comme l'avait espéré George Robertson en 1997[247], lorsqu'il était secrétaire d'Etat fantôme pour l'Ecosse, la dévolution a au contraire exacerbé les tensions entre parties constituantes de la Grande-Bretagne au point que la majorité des Anglais et la moitié des Ecossais souhaitent aujourd'hui l'éclatement du Royaume-Uni. A force de souffler le chaud et le froid, le gouvernement travailliste n'a-t-il pas mis en péril la pérennité de ces arrangements en multipliant les conflits entre Cardiff, Holyrood et Westminster ? Il paraît ici essentiel d'examiner les projets de décentralisation aux régions anglaises promis dans le manifeste électoral travailliste de 1997 et mentionnés dans les introductions, dont Tony Blair était l'auteur, aux livres blancs pour la dévolution en Ecosse et au pays de Galles. Les travaillistes présentèrent en effet la dévolution comme une partie d'un ensemble de réformes constitutionnelles dont certaines devaient s'appliquer aux régions anglaises. La dévolution en Angleterre est-elle la clef de la question anglaise ?

b) Les assemblées régionales : clef de la question anglaise ?

La question du gouvernement de l'Angleterre reste problématique dans le cadre de la dévolution car elle est aujourd'hui une anomalie du nouveau système constitutionnel britannique. En effet, l'Angleterre, où réside la majorité de la population britannique, demeure officiellement l'unique nation à ne pas avoir son propre parlement ou sa propre assemblée. Ainsi, tandis que certains politiques, tels que Tam Dalyell, préconisent la solution du « *in and out* » afin d'exclure les députés écossais, nord-irlandais et gallois du Parlement de Westminster lors de débats sur des questions concernant uniquement l'Angleterre, ce qui ferait de Westminster un Parlement anglais de substitution mais est irréalisable pour les raisons que nous venons d'évoquer, d'autres, comme le groupe *Campaign for an English Parliament*[248], revendiquent la création d'un Parlement anglais. Or, cela conduirait *de facto* à un système fédéral britannique complètement déséquilibré par l'importance de la population et du territoire anglais vis-à-vis des autres nations britanniques. De fait, le gouvernement britannique de Tony Blair a préféré opter pour une solution alternative,

[246] ***Great Britain House of Commons.Scottish Affairs Committee. The Sewel Convention: the Westminster perspective , fourth report, HC 983, 19 juin 2006. « Bien que nous ne donnions aucune recommandation pour résoudre cette question, nous avons pensé qu'il était important que nous exprimions nos inquiétudes. Nous espérons que la question sera pleinement débattue et résolue avant que la situation n'en arrive au point de mettre en péril les arrangements constitutionnels prévus par la dévolution » http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmscotaf/cmscotaf.htm#reports***

[247] « *Devolution will kill nationalism stone-dead* ». Great Britain House of Lords. *Hansard*. 17 juin 1998, vol. 590, col. 1575

[248] *Campaign for an English Parliament* est un groupe de pression visant à amener les principaux partis politiques à accepter le principe d'un Parlement anglais dans un premier temps, puis la constitution d'une convention constitutionnelle anglaise sur le même modèle que la Convention constitutionnelle écossaise dans un second temps afin d'obtenir la création d'un Parlement anglais. Notons que la CEP n'est ni indépendantiste, ni eurosceptique.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

à savoir une décentralisation des pouvoirs vers des assemblées régionales anglaises. Il voulut ainsi répondre à la fois à l'existence d'un sentiment régional parfois très fort dans certaines régions telles que le nord-est par exemple, et à la prolifération d'organismes quasi-gouvernementaux (*quangos*) régionaux dont les responsabilités ou la tutelle pourraient être transférées vers de nouvelles assemblées régionales. Il s'agira donc de mesurer l'importance du régionalisme en Angleterre et l'impact qu'eut la dévolution sur l'identité nationale anglaise. Peut-on véritablement justifier de la mise en place d'une forme de dévolution en Angleterre ?

La *British Social Attitudes Survey* de 2005 a constaté, dans son rapport publié en janvier 2007, une affirmation plus nette de l'identité nationale anglaise. En effet, lorsqu'il leur fut demandé de choisir entre l'identité britannique et l'identité anglaise pour indiquer celle qui leur convenait le mieux, 40% des sondés anglais choisirent l'identité anglaise contre 31% en 1992. L'identité britannique a subi une érosion importante entre 1996 et 2005 car si 52% des Britanniques se considéraient britanniques en 1996, seuls 44% d'entre eux se considèrent britanniques aujourd'hui. Chez la population anglaise ce chiffre est passé de 60% en 1992 à 50% en 2005. En outre un sondage ICM pour le *Sunday Telegraph* du 27 novembre 2006[249] suggère que les attentats de Londres de juillet 2005 n'ont pas freiné cette tendance car 68% des sondés se sont déclarés favorables à la création d'un Parlement anglais et près de 48% souhaitent l'indépendance complète de l'Angleterre.

Loin d'être réparties de façon homogène, les identités anglaises et britanniques subissent de fortes variations régionales, comme l'illustre le sondage MORI pour *The Economist* de septembre 2000. En effet, le sondage demandait aux sondés s'ils se considéraient plus anglais, plus britanniques ou plus européens et il reçut des réponses très variées selon les régions. Près de la moitié des sondés se considéraient anglais, un chiffre légèrement supérieur au nombre de personnes qui se disaient britanniques. Toutefois, l'on notait un plus grand nombre d'identités anglaises dans les régions de l'est, du sud-est et du sud tandis que les habitants du sud-ouest, de l'ouest, du nord-est et du nord (c'est-à-dire les régions les plus éloignées de Londres) étaient plus nombreux à se déclarer britanniques. De façon plus générale, les résultats du sondage suggéraient que l'identité régionale était considérée de moindre importance que l'identité nationale mais elle était plus répandue dans la région du nord-est et dans une moindre mesure dans les régions du sud-ouest, du nord-ouest et du nord.

Tableau 38 - Etes-vous plus anglais que britannique ou européen ?[250]

[249] *Britain wants UK break-up, polls show*, ***The Telegraph*** , 27 novembre 2006, www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2006/11/26/nunion26.xml

[250] **"Are you more English than British or European"?**

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

%	Anglais	Britannique	Européen	Autre
Tous	**48**	**42**	**5**	**5**
Est	54	38	7	3
Londres/sud-est	53	31	5	11
Sud	53	42	3	3
West Midlands	47	47	3	3
Nord-ouest	47	46	4	4
Nord-est	45	50	4	1
Ouest	44	51	4	2
East Midlands	43	47	7	3
Sud-ouest	41	54	4	1
Nord	40	49	6	4

Source : sondage MORI, England's cities get together, The Economist, 21 septembre 2000

Tableau 39 - Quelle est l'identité la plus importante pour vous ?[251]

%	Anglaise/britannique / européenne	Régionale	Les deux
Tous	**73**	**17**	**10**
Nord-est	50	39	11
Nord-ouest	64	27	9
Sud-ouest	65	26	9
Nord	62	25	13
East Midlands	79	14	7
Londres/sud-est	79	11	10
West Midlands	79	13	9
Ouest	81	9	10
Sud	84	9	7
Est	86	6	8

Source : sondage MORI, England's cities get together, The Economist, 21 septembre 2000

La désindustrialisation ayant particulièrement touché les régions du nord, certaines d'entre elles étaient les plus démunies et les plus dépendantes des subventions gouvernementales et des aides budgétaires de l'Etat lors de l'arrivée au pouvoir des travaillistes en 1997. En 1996, celles-ci représentaient quarante-six pour cent du PIB de la région du Yorkshire. En 1997-1998, vingt et un pour cent des familles du nord-est étaient dépendantes des allocations familiales contre neuf pour cent dans le sud-est, vingt-quatre pour cent des ménages ne comprenaient aucune personne active dans le nord-est contre neuf pour cent dans le sud-est en 1998 et le salaire moyen annuel était de £11 415 dans le nord-est contre £15 283 dans le sud-est en 1997.

Tableau 40 - Différences économiques entre régions anglaises 1997-1998

[251] **"How important to you is regional identity"?**

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

	Nord-est	Nord-ouest	Yorkshire et Humberland	Sud	Sud-est
PNB par habitant, 1997, en livres sterling	9473	10481	10244	10975	13549
Salaire moyen annuel, 1997, en livres sterling	11415	12275	12213	12552	15283
Taux de chômage	8	7	7	7	4
Familles dépendantes de la sécurité sociale 1995-8 (%)	19	15	15	16	9
Familles dépendantes des allocations familiales 1997-8 (%)	21	18	17	16	9
Taux d'activité économique, 1998, (%)	73	74	77	77	82
Ménages ne comptant pas de personnes actives, 1998, (%)	24	21	19.8	20	12

Source: Austin Mitchell, Manifesto for the North, dans Selina Chen & Tony Wright, The English Question,Fabian Society, 2000, p. 53 Regional Trends 1999, www.statistics.gov.uk

La désindustrialisation dans ces régions signifiait une plus grande dépendance de l'aide gouvernementale tout comme en Ecosse et au pays de Galles. La dévolution a toutefois créé une polémique à ce sujet car il existe un sentiment d'injustice dans certaines régions au regard de la dotation budgétaire de l'Ecosse. En 1999, la région du nord-est toucha près de £4235 par habitant d'aides financières, la région du nord-ouest toucha quant à elle £4117 par habitant, la région du Yorkshire £3849 par habitant (notons que la région du South Yorkshire était alors l'une des régions les plus pauvres d'Europe) et l'Ecosse £4756 par habitant. Or, cette situation est particulièrement mal vécue depuis que l'Ecosse jouit de son propre Parlement et dispose par conséquent de tous les moyens nécessaires à un renouveau de son dynamisme économique et au développement de politiques économiques et sociales adaptées à ses besoins. Par contraste, les assemblées régionales anglaises (*RDAs*) sont mal adaptées car mal financées, limitées dans leurs pouvoirs, impopulaires car non-élues et fortement dépendantes du gouvernement central dont elles dépendent entièrement pour l'allocation et la division des priorités budgétaires[252].

[252] Lorsque les RDAs (prévues dans le livre blanc *Building Partnerships for Prosperity* afin d'enrayer un phénomène de disparités économiques entre régions en Angleterre) furent mises en place le 1er avril 1999 par le gouvernement Blair, leurs pouvoirs s'étaient déjà amoindris par rapport au projet initial en raison des nombreux conflits inter-départementaux que leur mise en place avait provoqués à Whitehall où nombreuses des prérogatives devant être décentralisées vers les nouvelles institutions furent gardées avec jalousie. Par conséquent, les nouvelles RDAs durent pour la plupart reprendre les fonctions du département de l'environnement, des transports et des régions (*Department of Environment, Transport and Regions* - DETR), ce qui signifie que leurs nouvelles prérogatives et sources de revenus concernaient des initiatives locales plutôt que les stratégies économiques régionales d'abord recherchées. Cela signifie également que le budget des RDAs, strictement lié à des initiatives locales spécifiques dans le cadre de politiques nationales, manque entièrement de flexibilité car le transfert de fonds d'un programme vers un autre est strictement limité à 10% pour quatre des six programmes principaux et les RDAs ne peuvent altérer l'équilibre fixé entre revenus et dépenses publiques sans l'accord préalable du gouvernement. Les RDAs contrôlent moins de 1% des dépenses publiques de leur région. Le but de ces RDAs est avant tout de développer des stratégies économiques adaptées pour leurs régions afin d'obtenir une harmonisation économique des régions anglaises. Toutefois, John Tomaney, dans *The State and the Nations* (Hazell, 2000), remarque qu'il existait un degré de similitude frappant parmi les stratégies économiques régionales (*Regional Economic Strategies* – RESs) élaborées par les diverses RDAs à leur début. Toutes correspondaient de près aux directives générales établies par le gouvernement dans le *Regional Development Agencies Act* de 1998 et dans le *Statutory Guidance* l'accompagnant, suggérant un manque de flexibilité pour élaborer des stratégies économiques régionales véritablement distinctes et adaptées. L'année 2000 vit néanmoins une hausse substantielle du budget des

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

« To change metaphors the North is the spectre at the devolution 'feast' only to be served an anorexic's diet »[253].

C'est par conséquent dans les régions du nord les moins prospères et où l'on recense les identités régionales les plus fortes que l'on retrouve le plus de soutien pour le projet travailliste d'assemblées régionales en Angleterre. Ainsi, un sondage BBC publié en mars 2002 sur les attitudes des Anglais vis-à-vis du gouvernement régional recensait 63% de personnes en faveur d'un gouvernement régional contre 23% d'opinions défavorables, 8% d'indécis et 6% sans opinion. En général, on retrouvait des taux d'opinions favorables plus élevés dans les régions ayant de plus fortes identités régionales avec 72% respectivement dans les régions du nord-est, du nord-ouest et de Yorkshire et Humberside. Les régions les plus proches de Londres enregistraient le moins de soutien pour la mise en place d'assemblées régionales avec 49% d'opinions favorables dans le sud-est et 55% dans l'est ; le sud-est étant la seule région à s'exprimer majoritairement défavorable. Les West Midlands enregistraient 73% d'opinions favorables tandis que le sud-ouest s'exprimait favorablement à 61% et les East Midlands à 59%. Le bilan de ce sondage était donc jusque là plutôt positif pour le projet du gouvernement travailliste.

Trente-six pour cent des sondés s'identifiaient plus à leur région, 27% à l'Angleterre, 22% à la Grande-Bretagne et enfin 13% s'inscrivaient dans la catégorie « cosmopolite » en déclarant appartenir à l'Europe ou au monde en général. De plus, le sondage de la BBC suggérait que les motivations des personnes favorables provenaient principalement du désir de voir une meilleure représentation de leur région à Westminster et à Bruxelles et des bénéfices économiques conséquents (72%). D'autres raisons furent mentionnées telles qu'un rapprochement entre le gouvernement et la population (60%) et une fierté régionale plus importante (58%). Toutefois, il convient de préciser que la majorité des sondés s'inquiétait de voir une augmentation de la bureaucratie (62%). L'opinion se divisait sur la crainte que l'assemblée ne devienne une bureaucratie inutile et un gaspillage financier : 48% pensaient que ce serait le cas contre 44% pensant le contraire et 8% sans opinion. Enfin, seuls 39% des sondés se disaient prêts à payer plus d'impôts pour améliorer les services locaux contre 47% s'y opposant. Or, les Ecossais étaient une majorité à se dire prêts à payer plus d'impôts avant le référendum sur le Parlement écossais pour donner à leur Parlement les moyens de répondre à leurs attentes. Cet élément pourrait donc trahir un manque de motivation pour ce projet en Angleterre. En 2003, 69% des personnes interrogées pour un sondage MORI pour le *County Councils Network* estimaient qu'en cas d'une décentralisation des pouvoirs de Westminster vers des assemblées régionales, le gouvernement devrait financer le projet.

D'autres attitudes contradictoires furent relevées par le même sondage car tandis que 60% des sondés étaient favorables à l'idée d'un référendum, 26% d'entre eux seulement se disaient certains de voter (contre 68% d'Ecossais qui se disaient certains de voter au référendum écossais, dont le taux de participation fut de 60,4%). Enfin, cinquante pour cent des sondés n'avaient pas du tout entendu parler des propositions pour des assemblées régionales, 31% en avaient entendu parler mais étaient incapables d'expliquer en quoi elles consistaient et seulement 18% connaissaient le contenu des propositions. Ces

RDAs et la création d'un « pot » commun (« *single pot* ») grâce au lobbying intensif des dirigeants des RDAs. L'action collective de ces derniers fut, comme le remarque Mark Sandford dans *The English Question* (Hazell, 2006), l'un des premiers signes du développement graduel des RDAs qui n'hésitent plus à exercer des pressions sur le gouvernement pour défendre leurs intérêts .

253 Austin Mitchell, Manifesto for the North , dans Selina Chen & Tony Wright, The English Question ,Fabian Society, 2000, p. 47 « Pour changer de métaphores, le nord est un spectre au festin de la dévolution où on ne lui sert qu'un régime d'anorexique »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

contradictions laissaient donc entrevoir le désastre du référendum du 4 novembre 2004 pour une assemblée régionale dans le nord-est, dont le taux de participation fut de 47% et lors duquel une écrasante majorité (77,9%) rejeta le projet contre 22% d'électeurs favorables.

Par contraste, *Campaign for an English Parliament* publia les résultats d'un sondage NOP Telebus en mai 2002[254] suggérant qu'une majorité d'Anglais souhaitaient voir la mise en place d'un parlement anglais (47%) plutôt que des assemblées régionales (28%). Le sondage ICM pour le *Sunday Telegraph* du 27 novembre 2006 que nous avons évoqué plus haut fit même état de 68% de sondés favorables à la création d'un Parlement anglais[255]. Il s'agit très certainement d'une réaction à la création d'arènes politiques distinctes en Ecosse et au pays de Galles et à la perception d'un déséquilibre constitutionnel. Toutefois, si l'on considère les problèmes inhérents à l'abstention des députés écossais à Westminster, ou la solution du « *in and out* », l'on voit mal comment un Parlement anglais pourrait fonctionner tant que la répartition des dépenses budgétaires demeure calculée selon la formule Barnett. Le gouvernement travailliste avait pris le parti de réformer les régions en douceur afin de compenser la création d'institutions distinctes en Ecosse et au pays de Galles et de taire les demandes pour un Parlement anglais dont l'existence mettrait sans doute l'Union en péril. L'échec du référendum dans la région du nord-est en 2004 indiqua pourtant que la création d'assemblées régionales ne satisfaisait pas l'opinion publique anglaise et celle-ci se tourne inexorablement vers le choix de son propre Parlement.

II – La pratique de la dévolution : apprentissage difficile pour le centre

1 – Les réflexes centralisateurs du New Labour

Loin d'être lui-même convaincu par les projets de dévolution qu'il hérita de John Smith à son accession à la tête du parti travailliste en 1994, Tony Blair dut apprendre à s'en accommoder et même à en faire la vitrine de son idéologie politique. En greffant la modernisation de la constitution britannique sur la modernisation du parti travailliste, Blair put illustrer les différences entre le nouveau travaillisme (« *New Labour* ») et le travaillisme traditionnel (« *Old Labour* »), marqué par l'échec des référendums de 1979 et dont l'idéologie socialiste plutôt centralisatrice s'accommodait mal des questions nationales ainsi que nous l'avons souligné plus haut. Il put également se démarquer du parti conservateur, apparaissant rétrograde par contraste mais dont le programme avait de nombreux points communs avec celui du nouveau parti travailliste. Notons également que de façon plus pratique, Blair ne pouvait ignorer que les partis nationalistes écossais et gallois (principaux rivaux politiques des travaillistes en Ecosse et au pays de Galles) pourraient continuer d'inquiéter son parti aux élections si rien n'était fait pour désamorcer les mouvements nationalistes de ces deux nations. Enfin, l'adoption d'un programme de réformes constitutionnelles par les nouveaux travaillistes est également le fruit d'une réaction opportuniste à la façon dont les gouvernements conservateurs ont utilisé l'appareil étatique dans les années 1980. De nombreux Britanniques étaient en effet mécontents de la centralisation des pouvoirs par les gouvernements conservateurs successifs depuis 1979 et du développement des organisations quasi-gouvernementales. Les réformes constitutionnelles proposées par les travaillistes devaient dès lors rencontrer un vif succès.

254 www.englishpm.democ.co.uk

255 **Patrick Hennessy,** ***Britain wants UK break-up, poll shows, Sunday Telegraph,*** 27 novembre 2006, www.telegraph.co.uk

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

La dévolution était donc avantageuse à plus d'un titre pour un parti déterminé à gagner les élections législatives et soucieux de se débarrasser d'une image teintée d'immobilisme, de querelles internes et de mauvaise gestion économique (« *tax and spend* ») pour adopter une « troisième voie » idéalement située en dehors des clivages politiques habituels gauche-droite, prônant à la fois une politique économique néo-libérale mettant l'accent sur la flexibilité du marché, la décentralisation, l'emploi et la compétitivité et des valeurs basées sur la justice, les droits et les libertés individuelles. Une politique que Tony Blair décrivait de la façon suivante :

« a new way, a third way, between unbridled individualism and laissez-faire on the one hand, and old-style government intervention, the corporatism of 1960s social democracy, on the other »[256].

Une telle flexibilité idéologique lui permit de créer une machine électorale bien huilée s'adaptant plus aux idées de l'électorat telles qu'elles s'exprimaient à travers des sondages d'opinion qu'elle ne lui demandait de s'adapter aux siennes[257]. Plutôt que de mobiliser son électorat traditionnel, le nouveau parti travailliste s'attacha donc à séduire les électeurs non-travaillistes parmi les rangs croissants des classes moyennes, dits « *Middle England* », ceux-là même qui avaient permis à Margaret Thatcher d'accéder au pouvoir. Les rangs des électeurs travaillistes étaient trop minces pour assurer une victoire travailliste mais ces derniers partageaient suffisamment de valeurs avec les électeurs de *Middle England* pour rester fidèles au parti, d'autant plus qu'ils vivaient souvent concentrés dans des circonscriptions électorales traditionnellement travaillistes dans lesquelles *New Labour* ne craignait aucune concurrence.

Le nouveau parti travailliste se repositionna non seulement au centre-droit de l'échiquier politique mais il abandonna aussi toute politique qui risquerait d'effrayer l'électorat qu'il cherchait à séduire, telles que les hausses d'impôt sur le revenu, les nationalisations ou le renforcement des syndicats, et durcit ses positions sur la criminalité et l'immigration. Pour rompre définitivement avec le passé dans l'esprit de l'électorat britannique, le nouveau parti travailliste voulut se réinventer de façon théâtrale en abrogeant la clause 4 de sa constitution relative aux nationalisations.

Enfin, la course au pouvoir des nouveaux travaillistes signifia également de profondes réformes au sein du parti, introduites sous la bannière de la « modernisation », impliquant souvent sa centralisation aux dépens des sections travaillistes locales. Par conséquent, le parti travailliste concentra ses efforts dans des circonscriptions où il n'était pas bien implanté avec des campagnes électorales locales très ciblées, au détriment de circonscriptions traditionnellement fidèles. Les dirigeants du parti durent également exercer un droit de regard important sur la sélection des candidats de crainte qu'un candidat trop à gauche au goût du parti ne soit sélectionné et n'embarrasse celui-ci. Les relations avec la presse et avec le public ainsi que la campagne électorale furent largement dominées par des équipes de professionnels chargées de mesurer l'opinion de l'électorat et de contrôler à la fois l'image et le message délivrés par le nouveau parti travailliste.

256 ***Discours de Tony Blair, A Modern Britain in a Modern Europe , La Hague, 20 janvier 1998. « une nouvelle voie, une troisième voie, entre l'individualisme effréné et le laissez-faire d'une part, et l'interventionnisme des gouvernements traditionnels et le corporatisme de la démocratie sociale des années 1960 d'autre part ». http://www.number-10.gov.uk/output/Page1150.asp***

257 C'est ce que le chercheur Colin Hay appelle: « *strategy of accomodation* ». *Cf* **Colin Hay, *Anticipating Accommodations , Accommodating Anticipations : The Appeasement of Capital in the 'Modernisation ' of the British Labour Party 1987-1992*** , *Politics and Society*, vol. 25 n°2, juin 1997, pp. 234-256

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Tout en invitant le nouveau parti travailliste à s'étendre au-delà de ses bastions et de ses sympathisants traditionnels en relocalisant le parti sur l'échiquier politique, en développant des relations avec le monde des affaires ou avec des magnats de la presse autrefois hostiles aux travaillistes (tels que Rupert Murdoch, par exemple, propriétaire du *Sun* et autres médias), et en considérant de possibles rapprochements avec les libéraux-démocrates, Tony Blair et ses proches conseillers dirigeaient en fait le parti vers un mode de fonctionnement plus centralisateur. Or, il ne s'agit pas là d'un paradoxe unique puisque ce dernier ne va pas sans rappeler le contraste surprenant entre la mise en place de la dévolution en Ecosse et au pays de Galles et l'approche très centralisatrice du gouvernement sous Tony Blair. Nous verrons en outre que les nouvelles institutions écossaise et galloise connaîtront quelques bras de fer avec le centre lors de leurs premières années d'existence et chercheront à s'en affranchir de manière croissante.

Plus précisément, les paradoxes du programme de réformes constitutionnelles mené par le nouveau parti travailliste apparaissent symptomatiques de sa propre conception du gouvernement britannique basée exclusivement sur le modèle de Westminster. Dans ce contexte, la dévolution se grefferait sur la constitution déjà existante plutôt qu'elle ne la transformerait, comme l'illustrent les nombreux garde-fous que nous avons évoqués précédemment, imposés par les instances dirigeantes du parti travailliste lors de l'introduction de ses projets de dévolution. Le nouveau parti travailliste voulait donc décentraliser et redistribuer le pouvoir tout en retenant, voire même en renforçant, le contrôle du gouvernement central. En fait, selon Dennis Kavanagh:

« Blair has provided a schizoid response to the politics of the 1980s – constitutional reform as a reaction to Thatcher's elective dictatorship, and a stronger centre in the party and government as a reaction to Labour's internal divisions »[258].

En effet, tout en s'étant engagé à mettre en place la dévolution au Royaume-Uni, Blair et ses conseillers (dont le nombre augmenta de façon significative par rapport aux gouvernements précédents, indiquant par là la volonté d'un plus grand contrôle central) étaient déterminés à renverser les forces centrifuges au sein du parti et les divisions institutionnelles au sein de l'Etat central. Ils décidèrent donc de réformer le gouvernement suivant une notion de « *joined-up government* », faisant écho à une conception très unitaire de l'Etat. Tout en défendant l'idée de la dévolution, Blair affirmait paradoxalement en mars 1997 :

« people have to know that we will run from the centre and govern from the centre »[259].

La première année du gouvernement Blair vit donc la mise en place et l'utilisation de nombreux comités *ad hoc* (*taskforces*) chargés de dossiers spécifiques et de divers organismes assurant l'harmonisation et la mise en application de sa politique, telles que la *Strategic Communications Unit*, chargée de l'harmonisation des initiatives de relations publiques des membres du Cabinet ministériel ; une *Prime Minister's Policy Unit* renforcée ; ou encore la création d'un poste ministériel sans portefeuille spécifique mais dont la tâche

[258] Dennis Kavanagh dans Anthony Seldon, The Blair Effect , Little, Brown and Co., London 2001, p. 8 « Blair a fourni une réponse schizophrène à la politique des années 1980 : la réforme constitutionnelle comme réaction à la dictature électorale de Thatcher et un centre renforcé au sein du parti et du gouvernement comme réaction aux divisions internes au parti travailliste »

[259] Peter Riddel dans Seldon, op. cit. p. 27 « Les gens doivent comprendre que nous dirigerons du centre et que nous gouvernerons du centre »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

principale est d'assurer la coordination de la politique gouvernementale (d'abord attribué à Peter Mandelson, ce poste fusionna avec celui de *Chancellor for the Duchy of Lancaster* lors du remaniement ministériel de 1998 et prit le titre de *Minister for the Cabinet*). Puis, en 1998, le *Cabinet Office* fut renforcé par la création de nouvelles « unités » de gouvernement avec, notamment, la création de la *Performance and Innovation Unit*, chargée de travailler directement sous les ordres du Premier ministre, d'assurer la mise en œuvre des politiques du gouvernement, d'évaluer leur efficacité et de proposer des changements éventuels.

Ces mesures sont révélatrices d'un certain dédain vis-à-vis du fonctionnement traditionnel du Cabinet ministériel que Blair utilisa parcimonieusement (les réunions ne duraient jamais plus d'une heure et ses membres préféraient aborder les sujets traités de manière informelle plutôt que de suivre un ordre du jour formel comme par le passé), préférant travailler en réunions bi-latérales avec les membres individuels du Cabinet ministériel. De même, bien que le système de comités du Cabinet ministériel soit resté en place, il a très peu servi sous les gouvernements Blair. Enfin, notons également un déclin significatif de la participation du Premier ministre aux débats de la Chambre des Communes (bien que cette tendance s'inscrive dans un schéma plus général tout au long du XX^{e} siècle), puisque celui-ci a moins participé aux activités de la Chambre des Communes que ses prédécesseurs et qu'il a réduit les séances dédiées aux questions qui lui sont adressées (*Prime Minister's Question Time*) à une séance hebdomadaire de trente minutes plutôt que deux de quinze minutes, limitant par ce biais ses contacts avec les députés et ses possibilités d'évaluer l'atmosphère régnant au sein de la Chambre des Communes.

Notons enfin l'importance accordée au ministère de l'économie et des finances (*Treasury*), dont le Chancelier de l'Échiquier, Gordon Brown, a fait figure de bras droit du Premier ministre. Les réunions informelles entre les deux hommes étant si fréquentes et déterminantes quant à la politique suivie par le gouvernement que celui-ci fut bientôt qualifié par les médias de « *dual-premiership* ». Gordon Brown, au ministère de l'économie et des finances, a joui d'une influence considérable sur la politique du gouvernement. En effet, chaque département gouvernemental doit régulièrement faire un rapport de ses dépenses que le ministère de l'économie et des finances utilise pour ses allocations budgétaires aux domaines de la santé, de l'éducation ou encore des affaires sociales, par exemple. Dès lors, le ministère de l'économie et des finances peut avoir un impact direct sur la politique sociale du gouvernement, par exemple.

En conclusion, le gouvernement Blair, souhaitant résoudre les problèmes inhérents de coordination du gouvernement britannique en centralisant les décisions stratégiques du gouvernement avant de les imposer aux divers départements dont la fonction principale est devenue celle de leur mise en pratique, a préféré créer une batterie d'organismes gouvernementaux (*taskforces and Units*) chargés d'étudier des questions inter-départementales plutôt que d'utiliser les comités du Cabinet ministériel existants. Paradoxalement, tout en voulant renforcer l'Etat britannique selon un modèle unitaire basé sur le principe de la souveraineté parlementaire, le gouvernement travailliste l'a divisé plus encore en créant de nouvelles institutions. Cela renvoie aux contradictions inhérentes au parti travailliste entre sa conception de l'Etat britannique et les réformes constitutionnelles qu'il a décidé d'entreprendre pour des raisons plus pragmatiques qu'idéologiques. Nous verrons par la suite que ces contradictions ne manqueront pas d'émerger lors de la mise en oeuvre du programme de réformes constitutionnelles du gouvernement travailliste de Tony Blair et de créer des tensions importantes. Nous verrons ainsi que les relations de pouvoir au sein du parti travailliste évolueront différemment dans le cadre de la dévolution, comme l'illustre par exemple la motion de confiance contre Alun Michael au pays de Galles en

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

2000, et que les divergences politiques des nouvelles institutions produiront sans doute des conséquences inattendues pour l'avenir de l'Etat britannique, peut-être même contraires aux souhaits originels du parti travailliste.

2 – L'émancipation des nouvelles institutions

A – L'Assemblée s'affranchit du centre: la motion de confiance contre Alun Michael

Le parti travailliste gallois connut une période difficile lors des premiers mois d'existence de l'Assemblée. En effet, n'étant pas parvenu à obtenir une majorité absolue ou un accord de coalition avec les libéraux-démocrates, il dut former un gouvernement minoritaire à l'Assemblée. Si la possibilité d'un gouvernement de coalition avait été discutée entre les partis travailliste et libéral-démocrate écossais, il n'en fut rien au pays de Galles où les travaillistes furent pris de court par l'avancée inattendue de *Plaid Cymru* aux élections et la perte de certains bastions travaillistes au profit des nationalistes. Après l'échec de discussions menées avec les libéraux-démocrates, Alun Michael n'eut d'autre choix, en tant que *First Secretary*, que de former un gouvernement minoritaire. Il savait qu'il devrait s'appuyer sur l'ensemble des élus travaillistes et compter sur les divisions de l'opposition pour rester au pouvoir. Mais la vulnérabilité de son gouvernement fut parfois exposée au cours de ses premiers mois d'existence et il n'était pas rare que des amendements introduits par l'un des partis de l'opposition finissent par être entérinés.

Alun Michael était en outre une figure controversée au sein du parti travailliste au pays de Galles en raison des liens étroits qu'il entretenait avec les instances dirigeantes du parti à Londres. Certaines figures travaillistes galloises, telles que Rhodri Morgan, craignaient en effet qu'il ne soit trop proche des intérêts politiques britanniques du parti et qu'il ne sache à l'avenir défendre les intérêts du pays de Galles au sein d'une Assemblée pour laquelle il ne s'était pas montré très enthousiaste par le passé. D'abord nommé secrétaire d'Etat pour le pays de Galles après la démission de Ron Davies le 28 octobre 1998, Alun Michael jouit en effet du soutien appuyé du Premier ministre lors de son élection à la tête du parti travailliste gallois le 20 février 1999. Tony Blair se déplaça alors au pays de Galles à trois reprises au cours de la campagne dans l'espoir de partager sa cote de popularité, alors élevée, avec son protégé. Il s'attira par conséquent les critiques de la presse galloise et notamment du *Western Mail* qui ne cachait pas son soutien à Rhodri Morgan.En outre, l'ancien *deputy leader* du parti travailliste gallois, Roy Hattersley, s'opposa fermement à la candidature d'Alun Michael, qu'il qualifia de « caniche » du Premier ministre dans un article du *Times* en février 1999. Il ajouta:

« Blair dictates that, in principle democracy must be extended at every level. But, in practice, that means only so long as Tony Blair can be guaranteed the result which he wants […] By its very nature, devolution means that sometimes Cardiff will disagree with London. If the Prime Minister is not prepared to risk the leader of the Welsh Assembly arguing for Wales, he is denying the purpose of the Assembly's existence »[260].

Les travaillistes gallois (*Labour Group in the Welsh Assembly*) étaient dès lors fragilisés à la fois car ils n'étaient pas parvenus à obtenir la majorité absolue à l'Assemblée mais également en raison du manque de légitimité de leur leader. De fait, la fragilité du gouvernement d'Alun Michael fut notamment soulignée lors des débats concernant la crise

[260] ***Roy Hattersley, Labour back to its bad old ways , The Times, 16 février 1999.***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

de l'agriculture au pays de Galles. L'agriculture galloise (essentiellement basée sur la production de viande bovine, d'agneau et de produits laitiers) avait en effet été fortement touchée par plusieurs facteurs parmi lesquels une chute des prix internationaux, l'épizootie d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) au Royaume-Uni, et les réformes liées à la politique agricole commune européenne (PAC) signifiant une baisse des subventions agricoles européennes et une exposition croissante aux aléas des marchés internationaux. Bien que cette crise agricole ait affecté l'ensemble du Royaume-Uni à l'époque, elle fut vivement ressentie au pays de Galles où les petites exploitations agricoles furent particulièrement fragilisées. Si l'Assemblée dut assumer la responsabilité de la crise agricole galloise, sa résolution dépendait en réalité de décisions prises à l'échelle européenne et du ministère de l'agriculture britannique, principal porte-parole des agriculteurs britanniques au Parlement européen (*Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, MAFF*). Néanmoins, l'Assemblée voulut souligner son rôle dans la nouvelle politique galloise par un geste symbolique envers les agriculteurs gallois : elle demanda l'annulation de l'interdiction qui avait été imposée de façon controversée sur la vente de viande à l'os à la veille des élections générales de 1997. L'Assemblée avait alors pour ambition d'être la première à obtenir la levée de l'interdiction de vente de viande à l'os mais elle dut s'incliner face à l'opposition du chef des services vétérinaires gallois (*Chief Medical Officer for Wales*) et du gouvernement travailliste britannique. Paradoxalement, elle fut plus tard accusée d'entraver la levée de l'interdiction lorsque le ministère de l'agriculture britannique (MAFF) fit volte-face le 20 septembre 1999 et fit part de de son souhait d'autoriser la vente de viande à l'os.

Cet épisode remit en cause la capacité d'action de l'Assemblée qui voulut réagir en proposant deux systèmes d'abattage de veaux et brebis à l'échelle britannique visant à limiter la fraude et obtenir des subventions supplémentaires. Or, après qu'ils aient été rejetés par le ministre britannique de l'Agriculture de l'époque, Nick Brown, Christine Gwyther, la ministre galloise de l'Agriculture, annonça qu'un budget de £750 000 était prévu par l'Assemblée afin que le pays de Galles puisse mettre en œuvre son propre système d'abattage de veaux entre le 1er octobre 1999 et la fin de l'année lorsque tout système de ce type expirerait en vertu de la législation européenne. Cette mesure reçut non seulement le soutien unanime des agriculteurs gallois mais elle acquit également une valeur symbolique importante pour la communauté agricole, satisfaite que l'Assemblée agisse indépendamment de Westminster dans le but de lui venir en aide. Néanmoins, malgré les annonces de Christine Gwyther, aucun système d'abattage gallois ne vit le jour le vendredi 1er octobre et la ministre finit par annoncer à l'Assemblée le mercredi suivant qu'il existait de nombreux obstacles légaux à la mise en place d'une telle mesure. En effet, tout système de ce type doit en théorie concerner l'intégralité d'un Etat membre et non pas une région de celui-ci. Toutefois, avant même que Franz Fischler, le commissaire européen à l'agriculture, n'ait eu le temps de se prononcer sur la proposition de l'Assemblée galloise, le projet fut tué dans l'oeuf le 12 octobre lorsque les partis de l'opposition exigèrent que le gouvernement travailliste s'engage à sa mise en place et que celui-ci abandonna formellement le projet en guise de réponse. Cet abandon provoqua la colère des agriculteurs et des partis d'opposition. Celle-ci s'unit lors d'un vote de confiance contre Christine Gwyther, qui, contre toute attente, refusa de démissionner malgré le passage de la motion de censure à son encontre par trente voix contre vingt-sept.

Cette première crise constitutionnelle que traversait alors la nouvelle Assemblée galloise s'aggrava en outre lorsque Alun Michael refusa à son tour de se séparer de sa ministre de l'Agriculture. Son propre poste fut alors compromis et les conservateurs déposèrent un vote de confiance à son encontre pour son mépris de l'avis majoritaire au sein

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

de l'Assemblée. Les nationalistes s'abstinrent cette fois et Alun Michael obtint un sursis mais cet épisode avait mis en évidence l'instabilité du gouvernement minoritaire. D'autant plus qu'Alun Michael était l'objet de critiques croissantes de certaines figures du parti travailliste gallois, parmi lesquels l'ancien secrétaire d'Etat pour le pays de Galles, Ron Davies.

Dans une intervention au *Welsh Governance Centre* à l'université de Cardiff le 19 janvier 2000[261], Ron Davies questionna en effet l'efficacité de l'Exécutif, le manque de consensus et la politique travailliste dans son ensemble à l'Assemblée, aiguisant en fait des tensions déjà vives entre le parti travailliste gallois et le groupe parlementaire travailliste à Westminster. Ron Davies soulevait en effet plusieurs problèmes inhérents au fonctionnement de l'Assemblée depuis sa mise en place. Tout d'abord il n'y avait selon lui aucun mécanisme permettant des discussions collectives sur les questions constitutionnelles relatives au fonctionnement de l'Assemblée, à savoir les liens entre l'Assemblée et les députés gallois de Westminster, l'adéquation des modes de scrutin et les pouvoirs transférés ou encore la taille de l'Assemblée. Les membres de l'Assemblée, de par leur nombre limité, devaient consacrer la majorité de leur temps au travail des commissions parlementaires, chargées du développement et de la mise en œuvre de la législation, et il n'existait donc pas de députés de base (*backbenchers*) comme à Westminster chargés de son examen. En excluant les deux *Presiding Officer s*, les neuf membres du Cabinet ministériel et les trois *Deputy Ministers*, il ne restait plus que quarante-six membres pour couvrir un ensemble de questions aussi large que celui traité à Westminster par plus de cinq cents députés. Les membres de l'Assemblée se plaignaient donc de manière croissante d'être constamment pris entre deux feux et de manquer d'information pour l'examen de la législation.

De fait, l'information nécessaire était envoyée trop tardivement aux commissions ou pas du tout. En vertu du *Government of Wales Act* de 1998 et des *Standing Orders* de l'Assemblée galloise, les membres du Cabinet ministériel gallois pouvaient choisir de ne pas partager certaines informations ou documents avec les autres membres de l'Assemblée. Or, selon Ron Davies, cela permettait à l'Exécutif d'utiliser ses pouvoirs à son avantage et de fonctionner selon un mode plus proche de celui de Westminster que celui initialement envisagé.

Ron Davies soulignait en outre qu'il n'existait pas réellement de procédure de décision collective en séance plénière à l'Assemblée et que ses membres étaient trop souvent confrontés à des situations dans lesquelles ils ne pouvaient qu'accepter ou refuser un projet sans vraiment avoir l'occasion d'en débattre. Il dénonçait donc une concentration des pouvoirs entre quelques mains et accusait l'Exécutif de vouloir minimiser le rôle des commissions parlementaires, chargées entre autres d'examiner les propositions de loi issues de l'Exécutif. Il n'y avait donc qu'un contrôle insuffisant des activités de l'Exécutif par le reste de l'Assemblée.

« Attempts to influence the Office of the Presiding Officer and political interference in the circulation of official reports prepared for Committees are not hallmarks of an administration at ease with itself and confident in its relationship with the Assembly. The National Assembly was not designed as a committee or cabinet model or as a committee versus cabinet model. It was designed as a hybrid – a cabinet and committee model – and will operate most effectively

[261] **Discours de Ron Davies,** ***New politics in Wales : one year on*** **, Welsh Governance Centre**, université de Cardiff, 19 janvier 2000, cité dans **Jones et Balsom,** *op. cit.* p. 267

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

when the rights and responsibilities of all concerned are recognised by all concerned »[262].

Il ajoutait qu'il n'existait aucun forum pour la formulation de priorités ou de stratégies politiques par l'ensemble de l'Assemblée. Aucune politique n'émanait véritablement de l'Assemblée et la politique menée par l'Exécutif manquait jusqu'alors d'ouverture et d'ambition selon lui. Pour Ron Davies, la politique menée par l'Exécutif émanait directement des politiques du gouvernement britannique, à l'instar du *Welsh Office* avant la dévolution. Notons qu'il s'agissait là d'une attaque visant directement son successeur à la tête du parti travailliste gallois. Enfin, selon Ron Davies, l'Assemblée survivait au jour le jour grâce à une succession d'accords officieux entre l'un ou l'autre des partis minoritaires qui ne devaient rien à des débats informés et ne faisaient que ternir l'image déjà négative de l'Assemblée.

Cette intervention contribua certainement à fragiliser la position d'Alun Michael, mais ce fut finalement la question d'*Objective One*[263],qui l'avait tant embarrassé pendant la campagne, qui devait être à l'origine de sa chute. *Plaid Cymru* en avait fait son cheval de bataille pendant la campagne et n'avait de cesse d'exiger d'Alun Michael l'assurance que le gouvernement britannique débloquerait les fonds nécessaires pour sa mise en place (*matched funding*). Alun Michael ne pouvait cependant s'y engager avec certitude car le Chancelier de l'Echiquier et le Trésor britannique refusèrent de donner une réponse définitive avant la fin de leur enquête sur les dépenses budgétaires des trois prochaines années. Les nationalistes décidèrent alors au cours de leur conférence annuelle de septembre 1999 de donner aux travaillistes une date butoir. La question d'*Objective One* présentait en effet un intérêt électoral indéniable pour les nationalistes car les régions concernées par le programme d'aides financières européennes correspondaient peu ou prou aux bastions de *Plaid Cymru* et aux régions du sud où la concurrence des nationalistes avec le parti travailliste était la plus prononcée. Les nationalistes portèrent le coup de grâce au parti travailliste lors d'une élection partielle dans la circonscription de Ceredigion, au cœur de la zone concernée par l'aide financière européenne. L'élection fut tenue après que Cynog Davis, détenteur d'un double mandat, ait décidé de démissionner de son poste de député à Westminster pour se consacrer entièrement à son mandat de député à l'Assemblée

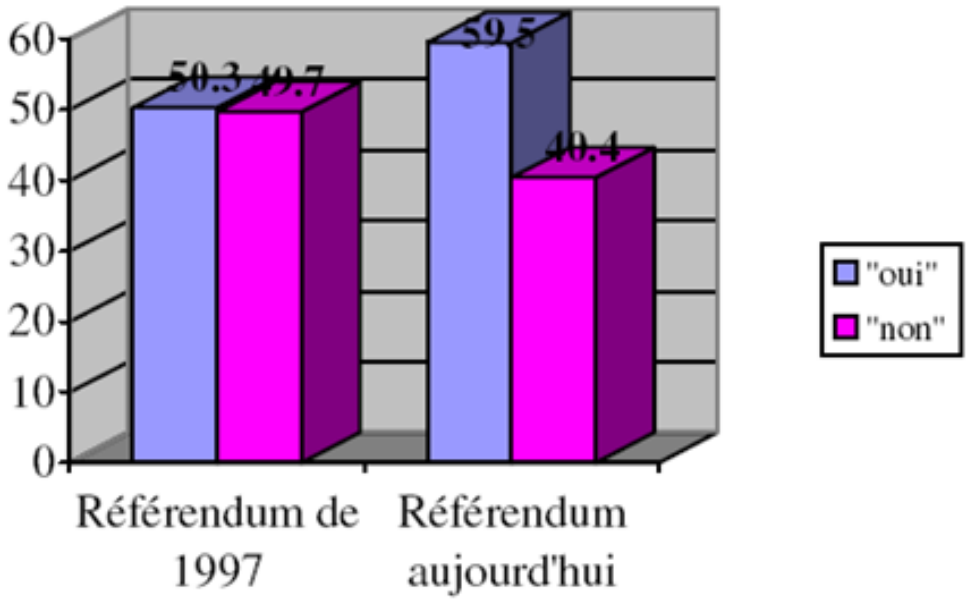
[262] Ron Davies, We need a coalition of ideas , Agenda , hiver 2000, Institute of Welsh Affairs, p. 28 « Les tentatives d'influence sur le bureau du Presiding Officer et l'interférence politique dans la circulation de rapports officiels préparés pour les commissions ne sont pas des signes d'une administration se sentant à l'aise dans sa relation avec elle-même et avec l'Assemblée. L'Assemblée galloise n'était pas destinée à devenir un modèle de choix entre commissions ou Cabinet ministériel ou de confrontation entre commissions et Cabinet ministériel. Elle fut créée selon un modèle hybride comportant des commissions et un Cabinet ministériel et fonctionnera plus efficacement lorsque les droits et les prérogatives de tous les acteurs concernés seront reconnus par tous ».

[263] La politique européenne des régions se divise en trois programmes: Objective One pour les régions les plus défavorisées dont le PNB est inférieur à soixante-quinze pour cent de la moyenne européenne et qui recoivent par conséquent des subventions européennes importantes (c'est le cas de nombreuses régions au pays de Galles, de la région des Cornouailles et de l'Irlande du Nord qui, malgré un PNB supérieur à soixante-quinze pour cent de la moyenne européenne, conserve son statut en raison du processus de paix. Notons enfin que les régions des hautes-terres et des îles en Ecosse devraient bientôt perdre ce statut); Objective Two pour certaines régions considérées comme défavorisées mais non prioritaires (par exemple dans certaines régions industrielles avec un taux de chômage, de criminalité et d'analphabétisme supérieurs à la moyenne européenne) et Objective Three pour les autres. Notons qu'il appartient au gouvernement de l'Etat membre dont les régions sont selectionnées pour le programme Objective One de débloquer des fonds complétant ceux versés par l'Union Européenne. 263

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

galloise. Bien que l'élection ait été destinée à élire un député pour Westminster, la campagne se concentra essentiellement sur les domaines pourtant décentralisés de la santé, de l'éducation et, inévitablement, de l'aide financière européenne aux régions jouissant du statut *Objective One*. Ce fut alors l'occasion d'une véritable remise en cause de la politique travailliste à l'Assemblée et de la direction politique d'Alun Michael. La médiatisation du débat sur la question des fonds européens fut en outre d'autant plus importante que l'éditeur politique du journal *Wales on Sunday*, Martin Shipton, se présenta en tant que candidat à l'élection partielle sous le titre « *Objective One – Matched Funding Now* ».

Le résultat de l'élection fut très décevant pour le parti travailliste car même s'il était certain de ne pouvoir remporter une élection organisée dans un des bastions de *Plaid Cymru*, il n'avait certes pas prévu de s'effondrer jusqu'à la quatrième place, derrière le parti conservateur. Le parti travailliste était en effet arrivé second dans cette même circonscription lors des élections législatives de 1997. Il s'agissait d'une véritable humiliation pour le parti travailliste et d'un message sans équivoque pour le pays de Galles comme pour Londres sur les compétences du *First Secretary* gallois et la direction travailliste à l'Assemblée galloise. En effet, un sondage NOP/HTV mené entre janvier et mars 2000 suggérait que même si les Gallois en majorité ne remettaient pas en cause le bien-fondé de l'Assemblée, ils se montraient fort mécontents de sa gestion. Ainsi, 59,5% des Gallois affirmaient qu'ils voteraient « oui » au maintien d'une Assemblée si un référendum était à nouveau organisé et 40,4% voteraient « non ». Rappelons que lors du référendum de septembre 1997, 50,3% des Gallois avaient voté « oui » contre 49,7% ayant voté « non », ce qui suggère une amélioration quant à la popularité de l'Assemblée. Néanmoins, 56% des sondés se déclaraient insatisfaits du travail d'Alun Michael à l'Assemblée contre 25% de personnes satisfaites ; 64% des sondés pensaient que Rhodri Morgan serait un meilleur *First Secretary* contre 5% de sondés pensant qu'il serait pire et 31% d'indécis.



Graphique 4 – Que voteriez-vous si un référendum était organisé pour le maintien de l'Assemblée ?

Source: graphique de l'auteur. Résultats du sondage NOP/HTV janvier-mars 2000, cités dans **Osmond, Devolution Relaunched,** op. cit. p. 53 « If there were a further referendum

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

on the National Assembly for Wales, would you vote " yes" to keep the Assembly or "no" to abolish it? »

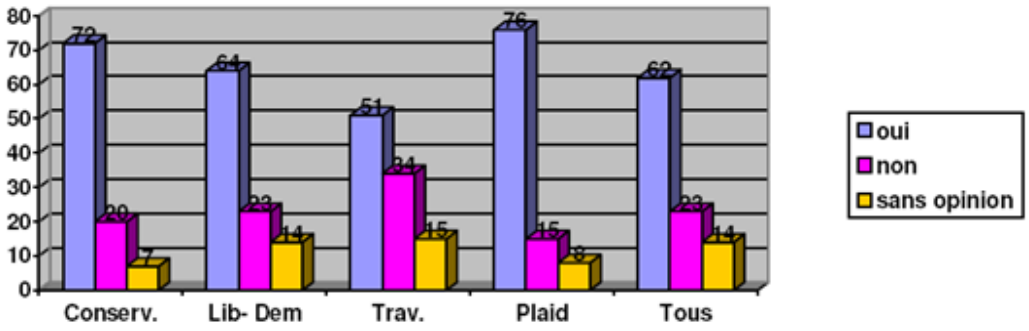
Le lendemain de la présentation des prévisions budgétaires annuelles par Edwina Hart, ministre des Finances, le 8 février 2000, une motion de confiance fut déposée à l'encontre d'Alun Michael au nom des trois partis de l'opposition. Alun Michael, sachant que l'inévitable devait arriver répondit aux attaques de l'opposition avant de tendre sa lettre de démission au *Presiding Officer*, avant même que la motion ne soit passée, à la plus grande surprise des membres de l'Assemblée. Le *Presiding Officer* dut donc inviter l'opposition à retirer sa motion de confiance puisque le *First Secretary* avait démissionné, mais elle refusa et la motion fut votée malgré la confusion ambiante par trente et une voix contre vingt-sept.

Le geste d'Alun Michael avait beaucoup surpris les membres travaillistes et achevé de le décrédibiliser. Il avait voulu ainsi éviter que la motion ne soit votée afin de faciliter au parti travailliste la tâche de le nommer à nouveau en qualité de *First Secretary*. Selon, J. Barry Jones et Denis Balsom[264], Tony Blair était déjà intervenu afin de préserver la position d'Alun Michael à la tête de l'Assemblée en début de semaine en entamant lui-même des négociations avec les libéraux-démocrates dans le but de former un gouvernement de coalition. L'échec des négociations menées par le Premier ministre britannique avait à nouveau ébranlé la légitimité d'Alun Michael. Or, la cote de popularité d'Alun Michael au sein du parti travailliste gallois était déjà très basse et, ayant prévu qu'il perdrait la motion de confiance, son exécutif avait décidé au matin du 9 septembre de se réunir dans l'après-midi et d'élire son nouveau *First Secretary* à bulletin secret. Le choix du bulletin secret était significatif car il suggérait la fragilité de sa position au sein du parti travailliste gallois : en effet, seule une poignée de travaillistes lui restèrent fidèles. Alun Michael, ayant compris qu'il avait perdu le soutien des travaillistes, démissionna par conséquent de son poste de leader du parti et Rhodri Morgan fut nommé suppléant. Rhodri Morgan fut enfin nommé *First Secretary* le 15 février.

L'épisode Alun Michael avait fortement décrédibilisé le parti travailliste auprès de l'opinion publique galloise : quarante-six pour cent des Gallois pensaient que le parti travailliste gallois en était ressorti diminué, cinquante et un pour cent pensaient de même de Tony Blair, cinquante-deux pour cent d'Alun Michael et trente-deux pour cent de l'Assemblée dans son ensemble selon le sondage NOP/HTV cité plus haut. La position de Rhodri Morgan, au contraire, en ressortait renforcée selon quarante-neuf pour cent des sondés. En outre, soixante-deux pour cent des sondés pensaient que les partis de l'opposition avaient eu raison de déposer une motion de confiance contre Alun Michael puisqu'il n'avait pas été capable de donner de garanties quant au déblocage de fonds supplémentaires du Trésor britannique dans le cadre d'*Objective One*, parmi lesquels cinquante et un pour cent de partisans travaillistes. Toutefois, quarante-quatre pour cent d'entre eux pensaient que Rhodri Morgan n'aurait pas plus de chances d'obtenir ces fonds supplémentaires du Trésor, contre quarante et un pour cent affirmant le contraire. Cela suggère que la question des fonds supplémentaires n'était pas l'unique raison de l'impopularité croissante d'Alun Michael, mais bien ses liens étroits avec les instances dirigeantes du groupe parlementaire travailliste à Westminster et sa gestion trop centralisatrice de l'Assemblée dans le cadre d'un gouvernement minoritaire. L'Assemblée s'était ainsi affranchie du contrôle de Westminster et chercherait désormais à mener une politique plus consensuelle et plus en phase avec les intérêts gallois. Une page de son histoire avait été tournée. Nous verrons que l'Assemblée galloise aspirera bientôt à des choix politiques différents, notamment en termes d'éducation et de santé. Pourra-t-elle cependant s'affranchir entièrement de Westminster ?

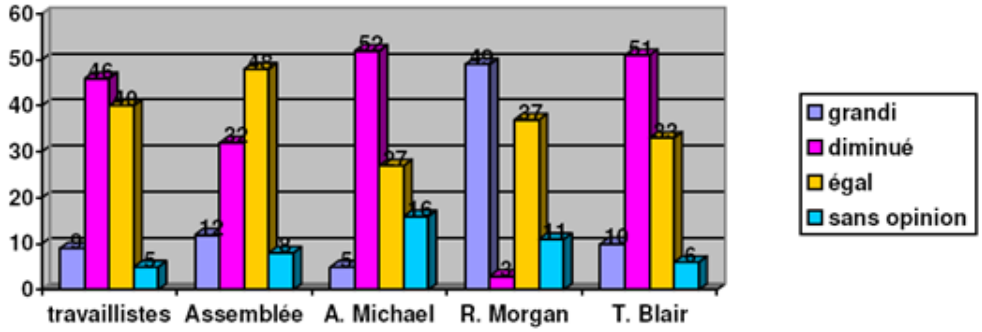
[264] **Jones & Balsom,** *op. cit.* p. 272

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008



Graphique 5 – Pensez-vous que l'opposition a eu raison de déposer une motion de confiance à l'encontre d'Alun Michael au sujet des fonds d'Objective One ?

Source : graphique de l'auteur. Sondage NOP/HTV, janvier-mars 2000, cité dans **Osmond, Devolution Relaunched**, op. cit. p. 54



Graphique 6 - Pensez-vous que les figures suivantes sont sorties grandies, diminuées ou égales à ce qu'elles étaient après le changement de dirigeants à l'Assemblée ?

Source: graphique de l'auteur. Sondage NOP/HTV, janvier-mars 2000, cité dans **Osmond, Devolution Relaunched,** op. cit. p. 54

B – Asymétrie constitutionnelle et divergences politiques

En 1999, lorsque furent créées de nouvelles arènes politiques en Ecosse et au pays de Galles, les partisans de la dévolution se félicitèrent d'avoir ainsi mis fin à l'imposition par Westminster de politiques inadaptées dans ces deux nations. Le Parlement écossais et l'Assemblée galloise pourraient désormais prendre des décisions politiques adaptées aux contextes économiques et sociaux distincts de l'Ecosse et du pays de Galles. Néanmoins, l'attente de réelles divergences politiques était tempérée par des considérations socio-économiques à l'échelle européenne et mondiale. Les pressions exercées par les forces économiques mondiales devaient selon certains commentateurs politiques minimiser l'impact de la dévolution en réduisant le champ d'action des institutions et par conséquent la possibilité de divergences politiques fondamentales[265]. Les nouvelles institutions partageraient de surcroît un héritage britannique commun comprenant des institutions britanniques telles que le *National Health Service* (NHS), par exemple, ou encore une culture politique et institutionnelle commune. Outre les pressions entraînées par

[265] **Scott L. Greer,** ***Territorial Politics and Health Policy: UK Health Policy in Comparative Perspective*** **,** Manchester University Press, 2004, p. 1

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

l'existence d'un budget commun, les garde-fous imposés par le gouvernement britannique quant à l'exercice des pouvoirs des nouvelles institutions et la souveraineté de Westminster devaient également assurer un certain degré d'harmonisation politique parmi elles.

Pourtant, les événements en Ecosse et au pays de Galles depuis la mise en œuvre de la dévolution font aujourd'hui preuve du contraire. De fait, les nouvelles institutions galloise et écossaise se sont peu à peu affranchies du pouvoir central au biais d'importantes divergences politiques. Chacune des institutions a aujourd'hui choisi de suivre un chemin politique différent en adoptant des projets divergents, une éthique ou une approche politique distinctes. Ces divergences ont permis aux nouvelles institutions à la fois de mesurer l'étendue de leurs pouvoirs au sein du dispositif constitutionnel prévu par la dévolution et de redéfinir la vie politique de leur nation dans la limite de ces pouvoirs. Elles ont donc pour conséquence d'encourager les nouvelles institutions à vouloir repousser les limites des pouvoirs qui leur sont transférés et mènent inévitablement à des tensions entre les parties constituantes de la Grande-Bretagne, à la fois au sein du parti travailliste et de la population britannique. Les différents chemins politiques empruntés par l'Assemblée galloise, le Parlement écossais et le Parlement britannique aiguisent parfois les jalousies de parts et d'autres des frontières et remettent en question le financement des politiques sociales menées par les diverses institutions, comme ce fut le cas au regard de la question des droits universitaires et des soins aux personnes âgées. Les politiques divergentes adoptées par le Parlement écossais et l'Assemblée galloise tendent en outre à créer des spécificités nationales dans des institutions autrefois fondamentalement britanniques, telle que le NHS. Bien que les divergences politiques des nations britanniques soient au cœur du principe même de la dévolution, elles sont problématiques à plus d'un égard car elles remettent en cause les fondements institutionnels et politiques britanniques. En effet, la dévolution balaie-t-elle les derniers vestiges d'une identité britannique ? Les divergences politiques font-elles le jeu des indépendantistes ? Quel impact la dévolution a-t-elle sur le parti travailliste ? Nous tâcherons de répondre à ces questions au biais d'une étude des politiques adoptées par les diverses institutions politiques britanniques dans deux domaines clefs : l'enseignement supérieur et les soins aux personnes âgées.

a) la question des soins aux personnes âgées

Privés de majorité parlementaire par le système électoral semi-proportionnel adopté pour les élections législatives aux nouvelles institutions, les travaillistes écossais et gallois ont jusqu'à présent été amenés à gouverner conjointement avec un autre parti. Ils se trouvent dès lors dans une position délicate, tiraillés entre des traditions politiques galloise et écossaise plus à gauche et plus collectivistes, les exigences d'un gouvernement de coalition et la politique néolibérale adoptée par le parti travailliste parlementaire sous Tony Blair. Les politiques adoptées aujourd'hui en Ecosse et au pays de Galles dépendent donc de plusieurs facteurs : la structure constitutionnelle dont elles font partie, à savoir la définition des pouvoirs dont disposent les nouvelles institutions, les contraintes intrinsèques à un gouvernement de coalition, les particularités du système électoral et, enfin, les idéologies distinctes des divers partis. Les politiques sociales telles que la santé et l'éducation sont aujourd'hui à la charge des nouvelles institutions et les branches galloise et écossaise du parti travailliste devront subir de nouvelles pressions politiques et institutionnelles. Evolueront-elles dans des directions politiques fondamentalement opposées à celles adoptées par le gouvernement travailliste britannique ?

Le dossier des soins aux personnes âgées fut initialement ouvert par le gouvernement britannique travailliste, soucieux de trouver un système de financement viable pour les

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

soins d'une population britannique vieillissante, dont l'espérance de vie dépasse de dix à trente ans l'âge de la retraite. Le gouvernement travailliste voulut mettre un terme au débat politique et médiatique faisant rage quant aux inégalités entre les personnes ayant droit à des soins gratuits dans des établissements du NHS et d'autres devant s'acquitter de coûts importants pour des soins résidentiels mis à disposition par les collectivités locales. Il annonça par conséquent la mise en place d'une commission royale vouée à la question des soins aux personnes âgées le 4 décembre 1997.

La commission royale fut présidée par le professeur Sir Stewart Sutherland, président et vice-chancelier de l'Université d'Edimbourg, et comprenait parmi ses douze membres de nombreux médecins spécialisés dans les soins gériatriques, mais aussi un avocat spécialisé sur les questions des droits de l'homme, Lord Joel Joffe, l'éditeur politique du magazine *The Economist*, Lord David Lipsey, la présidente de la *Patients Association*, Claire Rayner, la présidente de *Liverpool Housing Action Trust*, Paula Ridley, et le vice-président du groupe *Lloyds TSB*, Sir Nicholas Goodison. La commission fut chargée d'examiner les options à court terme et à long terme de financement viable des soins aux personnes âgées au Royaume-Uni, à la fois à domicile et dans des centres spécialisés. Notons que la possibilité de la gratuité de ces soins n'entrait pas dans les recommandations émises par le gouvernement, qui, selon ses propres termes, souhaitait que la commission recommande à quelle hauteur ces soins devraient être pris en charge par les individus eux-mêmes. La commission devait en outre prendre en considération les prévisions budgétaires du gouvernement travailliste dans sa prise de décision, et notamment le budget des retraites.

« To recommend how, and in what circumstances, the cost of such care should be apportioned between public funds and individuals, having regard to: The number of people likely to require various kinds of long-term care both in the present and through the first half of the next century, and their likely income and capital over their lifetime; The expectations of elderly people for dignity and security in the way in which their long-term care needs are met, taking account of the needs for this to be secured in the most cost-effective manner; The strengths and weaknesses of the current arrangements; Fair and efficient ways for individuals to make any contribution required of them; Constraints on public funds, and Earlier work done by various bodies on this issue »[266].

La commission eut un an pour faire ses recherches et élaborer son rapport, au cours duquel elle reçut plus de mille quatre cents témoignages individuels de membres du public ainsi que de nombreux témoignages d'organisations et d'institutions publiques diverses. La commission bénéficia en outre de l'avis d'un comité d'experts et put organiser une série de séminaires dans tout le pays pour recueillir les témoignages et les avis de tous

[266] The Royal Commission on Long-Term Care, With Respect to Old Age : Long-Term Care – Rights and Responsibilities, CM 4192 – I, H.M.S.O., mars 1999, pages ix-x. http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm41/4192/4192.htm « Recommander comment et dans quelles circonstances le coût de tels soins devraient être partagés entre les fonds publics et les individus, au regard du nombre de personnes susceptibles d'avoir besoin de tels soins dans le présent et dans la première moitié de ce siècle, tout en prenant en compte l'estimation de leurs revenus et patrimoines pendant cette période ; les attentes des personnes âgées quant à leur dignité et leur sécurité par rapport à la façon dont leurs besoins en termes de soins sont satisfaits tout en prenant en considération le coût de ces soins ; les points positifs et négatifs des arrangements actuels ; une façon juste et efficace de demander une contribution financière aux personnes concernées ; les contraintes budgétaires et le travail déjà fait sur cette question »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

ceux impliqués, soit à titre d'employé du secteur des soins aux personnes âgées ou à titre d'usager.

La commission publia son rapport final, *With Respect to Old Age : Long-term Care – Rights and Responsibilities,* en mars 1999 et conclut par une déclaration recommandant la mise en place immédiate de certains changements ne nécessitant pas de législation primaire car, selon les termes employés par ses signataires, « le besoin de changements était pressant »[267]. La commission fit ainsi vingt-quatre recommandations dont nous retiendrons surtout les deux principales : la première préconisait que les coûts des soins aux personnes âgées devraient être partagés entre les coûts de la vie (comprenant les besoins quotidiens des personnes âgées), les coûts résidentiels liés à l'habitation, et les coûts des soins à la personne (à savoir les besoins médicaux et paramédicaux). Les soins à la personne devaient être gratuits pour tous, qu'ils soient administrés à domicile ou dans des établissements spécialisés, et devaient être financés par l'Etat. La seconde recommandation était relative à la création d'une commission indépendante chargée de représenter les intérêts des personnes âgées et de réglementer les établissements gériatriques. La commission évalua à un milliard de livres par an (évaluation indexée sur les prix de 1995) le coût des financements supplémentaires requis par la mise en place des « soins à la personne » pour lesquels elle recommandait la gratuité pour tous selon les besoins, soit 0,3% de la recette fiscale. Enfin, les coûts résidentiels ne seraient subventionnés qu'en fonction des moyens des personnes concernées (*means-tested*).

Dix des douze membres de la commission approuvèrent ces recommandations mais Lord Joel Joffe et Lord David Lipsey préparèrent un rapport minoritaire (*Note of Dissent*) dans lequel ils exprimèrent leur opposition aux coûts induits par la mise en place des recommandations de la commission. Si les soins médicaux devaient selon eux demeurer gratuits, les soins à la personne devraient être subventionnés en fonction des moyens financiers des individus et ceux-ci devraient être encouragés à prendre des assurances privées si toutefois ils le pouvaient. Or, si les deux signataires du rapport minoritaire ne furent pas entendus par la commission d'enquête à la santé de la Chambre des Communes (*Health Select Committee of the House of Commons*) qui, dans son rapport de mai 1999, recommanda vivement au gouvernement d'agir selon les recommandations du rapport Sutherland, le gouvernement finit quant à lui par rejeter l'idée de la gratuité des soins à la personne pour tous et opta pour la solution proposée par Lord Lipsey et Lord Joffe. Une décision que le secrétaire à la santé, Alan Milburn, justifia en déclarant que la politique préconisée par le rapport Sutherland aurait épuisé les fonds financiers supplémentaires que le gouvernement souhaitait mettre à disposition des personnes âgées par le biais du NHS[268].

L' « universalisme » que défendait le rapport Sutherland était de fait contraire aux principes du New Labour, dont la « troisième voie » idéologique visait précisément à transcender l'opposition entre « universalisme » et sélection. Cette « troisième voie » assurait, selon ses partisans, l'inclusion par le biais des services universels de santé et d'éducation qu'elle combinait néanmoins avec une sélection croissante des allocations financières. La sélection des bénéficiaires de soins à la personne gratuits en fonction de leurs moyens devait selon les partisans du New Labour subvenir aux besoins des plus démunis, au lieu de subventionner la masse des classes moyennes[269]. Cette décision fut reprise en Ecosse également où Donald Dewar, figure du parti travailliste parlementaire

267 *Ibid.* p. xxii, « the need for change is pressing ».

268 **John Carvel,** ***Nurses reject elderly care bill*** **, The Guardian**, vendredi 1 septembre 2000.

269 ***Age of Reason*** **, The Guardian,** mercredi 23 juin 1999.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

dont il partageait la culture et les valeurs, préféra suivre la même ligne de conduite que ses collègues, sans doute par prudence mais aussi car il appréciait les raisons économiques de cette décision : selon les travaillistes, la gratuité des soins aurait englouti une proportion importante du budget écossais pour la santé, d'autant plus que le rapport Sutherland aurait sous-estimé les pressions démographiques et la part croissante des personnes âgées dans la population. En outre, l'introduction en Ecosse de cette gratuité aurait été politiquement embarrassante pour le gouvernement travailliste britannique qui aurait subi des pressions pour une politique similaire dans le reste du Royaume-Uni. Enfin, une telle politique en Ecosse ne manquerait pas de susciter les protestations de certains députés du nord de l'Angleterre qui clamaient déjà que l'Ecosse recevait plus que ne lui était dû. Ainsi, en octobre 2000, la ministre de la Santé du gouvernement écossais de l'époque, Susan Deacon, annonça une série de mesures visant à aider les personnes âgées à leur domicile pour un budget d'environ cinquante millions de livres sterling mais ne fit pas mention d'une couverture universelle de soins à la personne. La machine politique travailliste avait jusqu'alors parfaitement fonctionné mais le décès soudain du *First Minister* écossais, Donald Dewar, quelques jours seulement après l'annonce de Susan Deacon amorçait un tournant dans les relations entre le groupe travailliste au Parlement écossais et le groupe parlementaire travailliste à Westminster.

Après avoir remporté le poste de *First Minister* dans un mouchoir de poche face à son adversaire Jack McConnell, Henry McLeish signala de profonds bouleversements en annonçant une révision de toutes les politiques en cours et en faisant de l'introduction d'une couverture universelle de soins personnels une priorité pour son gouvernement pour la plus grande surprise de ses collègues. Cette annonce coïncidait en outre avec la publication du rapport de la commission parlementaire écossaise sur la santé et les soins en novembre 2000 (*Health and Community Care Committee*), dont les conclusions soutenaient sans ambiguïté celles contenues dans le rapport Sutherland. Mais pourquoi Henry McLeish voulut-il faire de cette question le point d'orgue de son mandat et comment parvint-il à ses fins malgré l'opposition de ses collègues ministériels, du manque d'enthousiasme au sein du parti travailliste en Ecosse et de la fureur du gouvernement Blair ?

Selon le journaliste Brian Taylor[270], Henry McLeish aurait tout d'abord été vivement influencé par sa femme, très attachée à l'idée d'une couverture universelle de soins à la personne en raison, sans doute, de son travail dans les services sociaux spécialisés dans le cas des personnes âgées. Il était lui-même convaincu de la logique du rapport Sutherland dont les signataires avaient soulevé l'absurdité d'un système couvrant gratuitement les soins reçus par une personne ayant subi un malaise cardiaque mais pas ceux d'une personne atteinte de la maladie d'Alzheimer. En outre, l'introduction de la gratuité des soins à la personne constituait une stratégie politique intéressante pour le nouveau *First Minister* car elle lui permettrait d'asseoir son autorité, une tâche rendue difficile par la forte personnalité et popularité de son prédécesseur, et de laisser une empreinte personnelle sur la nouvelle politique de l'Ecosse. En s'identifiant à une cause populaire, Henry McLeish voulut se présenter comme le nouveau visage de la politique écossaise : il voulut rompre avec les méthodes de Donald Dewar et affirmer son indépendance vis-à-vis de Londres. Défenseur des intérêts des personnes âgées dans un pays à la population vieillissante où les électeurs de plus de quarante-cinq ans étaient plus susceptibles de se rendre aux urnes que les jeunes électeurs plus enclins à l'abstentionnisme, Henry McLeish saurait enfin tirer des bénéfices électoraux importants d'une telle ligne de conduite.

[270] **Brian Taylor,** ***Scotland's Parliament: Triumph and Disaster*** **,** Edinburgh University Press, 2002, p. 37

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

D'aucuns qualifieront cette décision d'intuitive, voire impulsive, car Henry McLeish avait rompu avec les règles de la nouvelle politique travailliste : il n'avait consulté ni son Cabinet ministériel à Edimbourg ou le ministère écossais de la santé, ni les dirigeants du parti travailliste et le Cabinet ministériel britannique[271]. Il n'avait pas non plus, semble-t-il, apporté de considération particulière aux problèmes financiers qu'impliquait une telle politique ou aux tensions qui émergeraient inévitablement dans ses relations avec le centre. Il prit ses collègues ministériels et le gouvernement travailliste britannique de court et les mit devant un fait accompli. L'affaire aurait certes été probablement étouffée et la gratuité des soins à la personne abandonnée si toutefois il en avait été autrement.

Bien que le gouvernement travailliste se soit affiché très tolérant des divergences politiques entreprises par les nouvelles institutions, ses représailles envers le *First Minister* écossais ne se firent pas attendre. Tony Blair et son gouvernement multiplièrent en effet les déclarations bienveillantes en affirmant tour à tour que les divergences politiques entre institutions n'étaient pas un accident mais bel et bien une intention du gouvernement[272] ou encore que la dévolution signifiait que la décision prise pour l'Ecosse suite au rapport de la commission Sutherland revenait au Parlement écossais[273]. Mais dans les coulisses du parti travailliste, le calme affiché du ministre britannique de la Santé de l'époque, John Hutton, et du Premier ministre laissèrent place à de fortes pressions exercées sur la personne d'Henry McLeish, notamment par le ministre de la Santé, le Trésor et le ministre délégué à la Sécurité Sociale, Alastair Darling, afin qu'il abandonne son projet[274]. Le Trésor menaça de revoir à la baisse la dotation annuelle de l'Ecosse selon le journaliste Brian Taylor car si l'Ecosse pouvait se payer de telles politiques, cela signifiait qu'elle disposait de budgets trop importants[275]. L'Ecosse fut de fait punie pour avoir choisi un chemin politique divergent car le gouvernement britannique supprima les vingt-trois millions de livres censés lui être alloués pour les soins aux personnes âgées (*Attendance Allowance*), soit vingt pour cent du budget estimé par l'Exécutif écossais pour la mise en oeuvre de son projet. Sous le régime précédent, certains retraités écossais avaient en effet reçu des allocations par le ministère britannique du travail et des retraites (*UK Department of Works and Pensions*) en fonction de leurs moyens financiers. En quittant ce système britannique, l'Exécutif écossais avait espéré pouvoir récupérer son budget pour le réattribuer vers celui d'une couverture universelle de soins à la personne. Malgré tous les efforts du *First Minister* Henry McLeish et de ses successeurs, Jack McConnell et Alex Salmond, ce budget ne put jamais être récupéré. Précisons que le dossier fut repris par McConnell après la démission de McLeish et que la gratuité des soins aux personnes âgées administrés à domicile prit effet le 1er juillet 2002.

[271] **Eric Shaw,** ***Labour in Scotland and Westminster and the Dynamics of Policy Divergence*** **,** DESR Devolution and Constitutional Change Programme, Conference paper, American Political Science Association, Pennsylvania Convention Centre, 28-31 août 2003.

[272] Propos de Tony Blair recueillis par **Brian Taylor,** ***Scotland's Parliament: Triumph and Disaster*** **,** *op. cit.* p. 142 « not an accident but an intention »

[273] Propos de John Hutton, ministre de la santé britannique, dans **Kirsty Scott,** ***Scotland creates a new North-South divide*** **, The Guardian,** samedi 27 janvier 2001. « Devolution means that is it for the Scottish Parliament to make decisions on its responses to the royal commission on long-term care. Both the government and the Scottish executive are committed to improving health and social care services for older people, but we are doing this in different ways »

[274] **Taylor,** ***Scotland's Parliament: Triumph and Disaster*** **,** *op. cit.* p. 39

[275] *Ibid.* « If the Executive could even contemplate free personal care, it plainly had too much disposable cash »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Henry McLeish avait en effet mis le gouvernement britannique dans une position délicate en prenant une décision de façon unilatérale : la stabilité intergouvernementale au sein du Royaume-Uni repose largement sur des mécanisme plutôt flexibles de coordination et de résolution de conflits prévus dans le cadre du *Joint Ministerial Committee*, des concordats et des voies informelles au sein même du parti au pouvoir. En ignorant ces mécanismes, Henry McLeish mit le gouvernement au pied du mur et dévoila au même temps les faiblesses du projet de celui-ci. D'aucuns entretenaient encore des doutes quant à la viabilité de la politique du gouvernement Blair sur la question des soins aux personnes âgées. Selon la secrétaire-générale du *Royal College of Nursing*, Christine Hancock, la distinction entre soins médicaux et soins à la personne était artificielle[276]. Les soins aux personnes âgées n'étant pas réservés aux seules infirmières mais étant souvent délégués à des assistants de vie, cela créerait une frontière artificielle entre soins à la personne et soins médicaux selon qu'ils aient été administrés par des infirmières agréées ou des assistants de vie. En outre, cela irait à l'encontre de la délégation de ce travail aux assistants de vie pourtant encouragée par le gouvernement travailliste. La solution des assurances privées préconisée par le gouvernement fut également largement critiquée : la commission Sutherland avait agité le spectre d'un système comparable au système de santé américain où seuls quatre à cinq pour cent de la population américaine avait les moyens de prendre une assurance privée et où les personnes à risque étaient écartées par les compagnies d'assurance.

La décision d'Henry McLeish eut pour conséquence de décrédibiliser le gouvernement travailliste et de contrer ses arguments : les associations de personnes âgées en Angleterre, telles que *Age Concern* ou *Help the Aged*, assiégèrent le gouvernement de pétitions réclamant les mêmes droits que ceux acquis par les personnes âgées en Ecosse. La politique du gouvernement allait à l'encontre de l' « universalisme » du NHS et soulevait le spectre d'un système à deux vitesses basé sur le code postal des individus. L'annonce que l'Ecosse puisse appliquer des solutions rejetées par le gouvernement travailliste en Angleterre pour des raisons budgétaires provoqua la colère de l'opinion publique.

Mais si Henry McLeish parvint à doubler le gouvernement en le mettant devant le fait accompli, comment parvint-il à mettre en œuvre une politique contraire à celle impulsée sous Donald Dewar sous le même Cabinet ministériel écossais ? Ce succès tient à plusieurs facteurs, parmi lesquels le système institutionnel et l'esprit politique adoptés pour le nouveau Parlement écossais que nous avons évoqués plus haut. En effet, l'esprit d'ouverture voulu par les concepteurs du Parlement écossais a permis d'établir une institution politique plus souple et ouverte aux influences extérieures, parmi lesquelles des lobbys ou autres organisations de santé telles que *Alzheimer's Society* ou *Age Concern*. En outre, le consensus de centre-gauche qui semble définir pendant cette période la politique écossaise en raison de l'équilibre des partis qui la composent a permis aux organisations sociales d'être mieux entendues au sein de la nouvelle arène politique écossaise. Elles parviennent également à exercer assez de pression au niveau des circonscriptions électorales pour qu'un Exécutif travailliste, soucieux de ne pas perdre de sièges aux élections, se conforme à certaines de leurs exigences car il s'agit souvent de demandes très populaires auprès de la population écossaise. Enfin, le type de scrutin adopté pour les élections favorisant la représentation des petits partis et les gouvernements de coalition, la politique poursuivie par les travaillistes s'en trouve inévitablement altérée. Le programme politique des travaillistes doit faire l'objet d'un consensus avec son partenaire au gouvernement et il est par conséquent soumis à pression. Il s'agit d'un style de gouvernement fondamentalement

[276] **Carvel,** *op. cit.*

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

différent du système britannique et il produira naturellement en tant que tel certaines divergences politiques.

La dynamique des élections au Parlement écossais diverge également de celle des élections législatives britanniques. L'Ecosse a un système politique multipartite et jusqu'à six partis politiques ont été représentés au Parlement écossais jusqu'à présent : les travaillistes, les nationalistes, les libéraux-démocrates, les conservateurs, les Verts et les socialistes. Or, parmi ces six partis seul l'un d'entre eux se place à droite du parti travailliste sur l'échiquier politique si l'on considère que les nationalistes et les libéraux-démocrates sont également des partis de centre-gauche, tandis que les Verts et les socialistes se placent distinctement à gauche de cet échiquier. L'élément de proportionnalité du système électoral en Ecosse signifie également qu'un électeur issu de la classe ouvrière, par exemple, habitant une circonscription traditionnellement travailliste et lui-même partisan du parti travailliste a autant de poids qu'un électeur indécis issu d'une circonscription indécise. Ainsi, la tactique adoptée par le parti travailliste parlementaire lui permettant d'aller chasser les électeurs sur le terrain des conservateurs dans des circonscriptions indécises n'a pas le même attrait en Ecosse. Un virage à droite signifierait sans doute une perte substantielle d'électeurs pour le parti travailliste écossais car les électeurs mécontents ont quatre autres options de vote au centre-gauche et à gauche de l'échiquier politique selon qu'ils viennent plutôt des classes moyennes ou des couches populaires. Le parti travailliste écossais a donc tout intérêt à orienter ses politiques à gauche s'il veut pouvoir conserver son électorat. Il doit par conséquent prendre une direction politique opposée à celle prise par le groupe parlementaire travailliste à Westminster, ce qui devrait naturellement provoquer davantage de tensions entre Westminster et Holyrood.

Notons que si le pays de Galles connaît le même cas de figure avec la présence importante de *Plaid Cymru* ou du parti Vert dans la politique galloise, les possibilités de divergences politiques entre Cardiff et Westminster ont été néanmoins limitées par l'absence de pouvoirs législatifs de l'Assemblée galloise jusqu'au *Government of Wales Act* de 2006. En effet, bien que l'Assemblée galloise ait voté de façon unanime pour la gratuité des soins aux personnes âgées lors d'une séance plénière en mai 2002, le gouvernement gallois dut se rétracter en 2006 pour des raisons budgétaires. Bien que l'Assemblée galloise ait agi en fonction des conclusions de son document de consultation, lancé en mars 2001, et des recommandations émises par un panel d'experts (*Assembly Government Advisory Group on Older People*), appelant celle-ci à « défier le gouvernement britannique »[277] afin d'obtenir la gratuité des soins aux personnes âgées, elle demeurait entièrement dépendante de Westminster par qui devait passer toute législation primaire concernant le pays de Galles. L'Assemblée galloise ne bénéficiant pas du pouvoir de faire varier le taux de référence de l'impôt, elle se voyait en outre limitée par le budget lui étant alloti annuellement par le Trésor britannique, comme nous l'avons évoqué plus haut.

Cet épisode fut ainsi particulièrement révélateur des relations entre les deux institutions et des limitations dont souffrait alors l'Assemblée galloise dans sa prise de décision. Notons en outre que bien que le *Wales Office* soit censé être le principal porte-parole de l'Assemblée à Westminster la décision de l'Assemblée fut immédiatement qualifiée de « lamentable » ou encore « symptomatique de l'approche politique irresponsable de l'Assemblée » par Adrian McMenamin, bras droit du secrétaire d'Etat pour le pays de

[277] **Assembly Government Advisory Group on Older People,** ***When I'm Sixty-Four*** *,* Assembly of Wales, mai 2002. « challenge the UK government to fund and implement free personal care in the context of UK taxation ».

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Galles, Paul Murphy[278]. Le poids politique de l'Assemblée galloise apparaissait donc bien faible à la lumière de ces commentaires. Paradoxalement, bien qu'elle jouisse en théorie de la dévolution, l'Assemblée devait pouvoir compter sur le soutien du *Wales Office* et du gouvernement britannique pour obtenir de Westminster toute législation primaire concernant le pays de Galles. Les frustrations que connut l'Assemblée dans ses tentatives infructueuses de mettre en place la gratuité des soins aux personnes âgées au pays de Galles soulignèrent à nouveau la limite de son autonomie. Les membres de l'Assemblée réclameraient bientôt le renforcement de ses pouvoirs et la mise en place de la commission Richard dont le rapport sera à l'origine du *Government of Wales Act* de 2006 sur lequel nous reviendrons en détail plus loin. Pour l'heure nous verrons qu'outre les tensions que créent les divergences politiques des diverses institutions politiques britanniques entre elles et au sein du parti travailliste, elles exercent également des pressions objectives pesant sur l'identité britannique et favorisant un « retranchement » identitaire.

b) La question des droits universitaires

Le bras de fer écossais avec Westminster.

Le gouvernement de coalition mis en place entre travaillistes et libéraux-démocrates écossais en 1999 eut un impact important sur l'enseignement supérieur en Ecosse et permit au nouveau Parlement écossais de s'écarter des politiques du gouvernement travailliste britannique. En effet, le gouvernement Blair avait réformé le mode de financement de l'enseignement supérieur au Royaume-Uni dès son accession au pouvoir en 1997. Si les conservateurs avaient déjà remplacé les bourses d'études par des prêts étudiants, le nouveau gouvernement travailliste voulut aller plus loin en remettant en cause la gratuité de l'enseignement au Royaume-Uni et en introduisant des frais d'inscriptions universitaires d'un montant maximum de £1.000. Tony Blair voulut en effet augmenter le nombre de jeunes Britanniques poursuivant des études universitaires en supprimant les quotas d'étudiants dans les universités, un projet qu'il voulut financer grâce à l'introduction de droits universitaires dont tous les étudiants devaient s'acquitter exceptés les étudiants les plus défavorisés.

« Universities in Britain had their funding cut by forty per cent per student under the Tories, the science and research base – once the envy of the world – under threat. The Tories put a cap on student numbers. Only thirty per cent of youngsters in Britain are admitted to university, fewer not just than France or the USA, but fewer than South Korea. The hard choice: stay as we are and decline, or modernise and win. Under our proposals no parent will have to pay more. Low income families will be exempt from tuition fees. All students will repay only as they can afford to. We will lift the cap for student numbers and set a target for an extra 500,000 into higher and further education by 2002. Our education a beacon to the world »[279].

[278] **John Osmond dans Robert Hazell (éd.),** ***The State of the Nations 2003, The Third Year of Devolution in the United Kingdom*** **,** The Constitution Unit, Imprint Academic, London, 2003, p. 16

[279] ***Extrait du discours de Tony Blair à la conférence du parti travailliste de septembre 1997, reproduit dans Blair calls for age of giving, The Guardian, 1er octobre 1997. « Les budgets des universités britanniques ont été réduits de 40% par étudiant sous les conservateurs et la recherche scientifique, autrefois enviée dans le monde entier, s'en est trouvée menacée. Les conservateurs ont imposé des quotas du nombre d'étudiants admis à l'université. Seuls 30% des jeunes***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Aujourd'hui le nombre d'étudiants au Royaume-Uni a certes globalement augmenté (d'environ 24% entre 1997 et 2003[280]) mais les frais universitaires suivent eux aussi la même tendance. La rentrée 2006 a connu une forte augmentation et les universités anglaises se sont vues octroyer le droit de demander un montant maximum de £3.000 de frais universitaires par an. Il est aujourd'hui question de laisser les universités anglaises libres de fixer elles-mêmes le montant de leurs droits universitaires, peut-être même dès la rentrée 2009, en raison de la pression croissante qu'elles exercent pour la mise en œuvre d'une telle mesure. Selon une enquête du *Guardian* menée fin 2006 auprès des présidents de quarante universités, les frais universitaires devraient probablement doubler dès 2010 pour couvrir les frais des universités en l'absence d'allocations budgétaires plus importantes par l'Etat[281]. Or, c'est précisément pour défendre la gratuité de l'éducation et éviter l'escalade du coût des études supérieures que le parti libéral-démocrate écossais avait fait de cette question le point d'orgue de sa campagne aux élections législatives écossaises de 1999. La suppression des droits universitaires en Ecosse était, rappelons-le, l'exigence phare des libéraux-démocrates lors des négociations préalables à la formation d'un gouvernement de coalition avec les travaillistes, dont la viabilité dépendait initialement de cette question.

Une commission indépendante, dite commission Cubie, fut alors mandatée le 2 juillet 1999 pour étudier les possibilités de financement d'une éventuelle suppression des droits universitaires. Dirigée par Andrew Cubie, la commission comprenait treize autres membres issus de l'enseignement supérieur, des syndicats (dont le syndicat étudiant NUS), du monde des affaires, ou des organisations paritaires. Andrew Cubie avait auparavant été président de la branche écossaise de la confédération des industries britanniques (*CBI Scotland*) et participé au comité consultatif chargé de rédiger le règlement interne du Parlement écossais. La nomination des membres de la commission ne fut décidée qu'après une consultation préalable des porte-parole pour l'éducation des deux autres principaux partis politiques écossais, du député indépendant Dennis Canavan, du député Vert Robin Harper et du socialiste Tommy Sheridan. Le gouvernement écossais voulut en effet trouver un certain consensus pour la résolution d'une question s'étant désormais imposée comme l'une des priorités de la population écossaise. Un sondage ICM pour *Scotland on Sunday* de janvier 2000[282] enregistrait trente-sept pour cent de sondés favorables à la suppression complète des droits universitaires, quarante pour cent de sondés favorables au remboursement des frais universitaires par les étudiants après qu'ils aient commencé à travailler et dix-neuf pour cent seulement de sondés préférant le *statu quo*. Si la majorité des Ecossais était favorable au changement, elle était divisée quant à la teneur de celui-ci. Il serait par conséquent difficile pour la commission Cubie de trouver une solution entièrement satisfaisante pour la majorité de la population.

La commission Cubie lança une grande consultation de toutes les organisations impliquées dans le secteur de l'éducation le 11 août 1999 : les organisations représentant

Britanniques vont à l'université aujourd'hui ; c'est moins qu'en France et qu'aux Etats-Unis et c'est moins qu'en Corée du Sud. Le choix est difficile : le statu quo et le déclin ou moderniser pour gagner. Aucun parent ne devra payer plus dans le cadre de nos propositions. Les familles défavorisées seront exemptes de frais universitaires. Tous les étudiants devront rembourser selon leurs moyens. Nous supprimerons les quotas d'étudiants et viseront à obtenir 500 000 étudiants supplémentaires d'ici 2002. Notre éducation un exemple pour le reste du monde ».

280 **Keith Tyrell,** ***Economic Inactivity Among Students*** , National Statistics Online, Labour Market Trends, vol. 111, no.12, p.9

281 281 **James Meikle,** ***University Head warns of £10,000 a year tuition fees, The Guardian,*** 18 janvier 2007.

282 **The Constitution Unit,** ***University College London Devolution Monitoring Reports*** **,** February 2000, p. 10 http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications/devolution-monitoring-reports/index.html

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

le personnel enseignant et les chefs d'établissement (*Association of University Teachers*, *Committee of Scottish Higher Education Principals*), les syndicats étudiants (comme la *National Union of Students*, par exemple), les associations de parents d'élèves (comme le *Scottish Parent Teacher Council*, par exemple), et les établissements de l'enseignement supérieur, soit en association (*Association of Scottish Colleges, Glasgow Colleges Group*), soit à titre individuel. La commission Cubie reçut également plus de sept cents témoignages écrits et put consulter plus de six cents personnes lors des treize réunions publiques organisées sur tout le territoire écossais. Ces témoignages furent ensuite débattus avec les diverses organisations susmentionnées et les partis politiques écossais. La majorité d'entre eux se prononcèrent favorablement à la suppression des droits universitaires jusqu'à la fin de la Licence (*undergraduate students*) à l'exception notoire des travaillistes, dont le silence trahissait la volonté de ne pas frustrer les politiques entreprises par le parti travailliste parlementaire. La majorité des organisations enseignantes et étudiantes suggérèrent en outre l'augmentation de la dotation financière des universités par l'Etat. D'aucuns soulevèrent l'idée d'imposer les anciens étudiants après leur entrée dans la vie active et la majorité de la population, qu'elle soit favorable ou non à la suppression des droits universitaires, s'exprima favorablement à la réintroduction de bourses universitaires sur critères sociaux (*maintenance grants*), supprimées sous les gouvernements conservateurs. Enfin, certaines voix s'élevèrent contre la suppression des droits universitaires parmi lesquelles la confédération des industries britanniques (*CBI*), le comité sur l'éducation de l'Eglise d'Ecosse et certaines voix minoritaires au sein de l'enseignement supérieur.

Le rapport final de la commission Cubie (*Student Finance : Fairness for the Future*) fut présenté à l'Exécutif écossais le 21 décembre 1999. Il comprenait cinquante-deux propositions dont nous retiendrons la suppression des droits universitaires pour tous les étudiants écossais, la réintroduction de bourses d'études sur critères sociaux y compris pour les étudiants plus âgés reprenant leurs études (*mature students*), des financements supplémentaires pour les familles à parent unique, les étudiants avec des enfants, ou les étudiants souffrant d'un handicap, la suppression de bourses pour les étudiants dont les parents gagnent plus de £47.000 par an et, enfin, l'introduction de l'obligation pour les anciens étudiants de contribuer financièrement à leurs études à hauteur de £3.075 pour l'ensemble des quatre années d'études que dure le premier cycle après que leur salaire ait atteint le seuil annuel de £25.000. Ainsi la commission Cubie souhaitait-elle permettre à un plus grand nombre d'accéder à l'enseignement supérieur tout en rejetant la gratuité pour tous et en demandant aux bénéficiaires de contribuer financièrement à leurs études une fois qu'ils seraient en position de le faire.

L'Exécutif écossais annonça la mise en place d'un groupe de travail (*Joint Ministerial Working Group*) chargé de l'analyse du rapport Cubie dès sa parution le 21 décembre. Il publia son rapport, intitulé *Working Together for Wider Access to Further and Higher Education*, le 25 décembre et celui-ci fut adopté par le Parlement par soixante-huit voix contre cinquante-trois le 27 janvier 2000 après un mois de négociations entre libéraux-démocrates et travaillistes. Le projet finalement adopté par le Parlement était le fruit d'un compromis entre les deux acteurs de la coalition gouvernementale écossaise car bien que la suppression des droits universitaires en Ecosse et la réintroduction des bourses d'études sur critères sociaux aient été retenues selon le souhait des libéraux-démocrates, le texte voté par le Parlement se distinguait des propositions de la commission Cubie à plusieurs égards. Les mesures adoptées concernaient uniquement les étudiants écossais souhaitant s'inscrire dans une université écossaise ou les étudiants originaires d'un pays de l'Union Européenne souhaitant étudier en Ecosse. Les étudiants devraient rembourser un total de £2.050 dès que leur salaire annuel aurait franchi le seuil annuel de £10.000. Seuls

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

les étudiants ayant repris des études tardives (*mature students*), ayant dû élever seuls un enfant, souffrant d'un handicap ou s'étant inscrit dans certaines formations professionnelles (*Higher National Certificate* ou *Higher National Diploma*) en seraient dispensés (une mesure concernant près de la moitié des étudiants selon l'estimation de l'Exécutif[283]).

Bien que le texte finalement sanctionné par le Parlement comprenait une baisse de plus de £1.000 du montant total de la contribution financière des anciens étudiants par rapport au montant initialement prévu par la commission Cubie, les mesures adoptées demeuraient moins généreuses que les propositions de la commission. En effet, le budget annuel estimé des mesures adoptées s'élevait selon l'Exécutif à cinquante millions de livres sterling contre soixante et onze millions pour les propositions Cubie. Les anciens étudiants étaient désormais tenus de payer leur contribution financière dès que leurs revenus dépassaient le seuil annuel de £10.000 par an plutôt que les £25.000 prévues par la commission Cubie, ce qui rendait plus lourde la charge financière de ces mesures pour les bas salaires. Notons que les revenus moyens annuels écossais s'élevaient alors à £18.000, soit presque le double du seuil imposé.

En outre, ces mesures furent limitées aux étudiants inscrits dans les universités écossaises, contrairement aux propositions de la commission Cubie selon lesquelles tout étudiant écossais devrait bénéficier de la suppression des droits universitaires quel que soit son lieu d'inscription au Royaume-Uni. L'Exécutif craignait en effet que cela soit interprété comme de la discrimination vis-à-vis des autres étudiants européens venus étudier au Royaume-Uni et que cela soit contraire à la Convention européenne des droits de l'homme. Néanmoins, d'aucuns craignaient que ces mesures ne réduisent la mobilité des étudiants écossais au Royaume-Uni et que certains d'entre eux soient contraints de choisir certaines filières plutôt que d'autres car toutes n'étaient pas enseignées en Ecosse. La mobilité géographique des étudiants, caractéristique du système universitaire britannique, serait ainsi circonscrite aux étudiants les plus fortunés. Enfin, le montant annuel maximum des bourses d'études devait s'élever à £2.000, un montant jugé insuffisant et inférieur aux besoins par les syndicats étudiants.

Loin de faire l'unanimité, le texte voté par le Parlement fut jugé insatisfaisant par de nombreux acteurs du monde de l'enseignement supérieur et par les partis d'opposition. En effet, le texte proposé par la coalition entre travaillistes et libéraux-démocrates ne fut entériné qu'après un débat houleux avec les membres de l'opposition. La coalition gouvernementale fut accusée de ne pas tant supprimer les droits universitaires que de les surseoir sous la forme d'un impôt étudiant (*graduate tax*). Ainsi le leader des conservateurs écossais, David McLetchie, accusa-t-il les libéraux-démocrates de n'avoir pas su respecter leurs engagements au regard de la suppression des droits universitaires pour tous les étudiants écossais quel que soit leur lieu d'inscription, et d'avoir cédé aux exigences des travaillistes. Il qualifia alors le projet d'impôt sur la connaissance et la réussite et remit en cause la crédibilité des libéraux-démocrates et de la coalition gouvernementale, ce à quoi l'unique député Vert du Parlement, Robin Wilson, renchérit en qualifiant la contribution financière des étudiants de « *student poll tax* »[284].

« The proposals are a stealth tax – a tax on learning and achievement – and they demonstrate the poverty of the Executive's ambitions. The Liberal Democrats in particular should be hanging their heads in shame for recommending this

[283] **The Scottish Parliament,** ***Official Report*** **,** vol. 4, n◦ 6, col. 612, 27 janvier 2000 http://www.scottish.parliament.uk/business/officialReports/meetingsParliament/or-00/or040502.htm#Col416

[284] *Ibid*. col. 529

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

shabby deal to Parliament. The only edifying thing that will come out of the whole affair is that no one will ever believe a word that the Liberal Democrats say, about anything, ever again »[285].

Brian Monteith, porte-parole écossais conservateur pour l'éducation, qualifia le projet de l'Exécutif d'escroquerie vouée à ménager les susceptibilités du gouvernement travailliste britannique et fut rejoint par le leader nationaliste John Swinney pour qui le texte proposé était une tromperie politique visant à colmater les brèches de la coalition et révélait l'échec des politiques de Tony Blair en matière d'enseignement supérieur[286].

Paradoxalement, les compromis adoptés par l'Exécutif écossais dans le but de ne pas trop empiéter sur les politiques prises à Westminster ne suffirent pas à calmer les esprits en Angleterre où le projet fut très mal reçu, comme nous l'avons vu précédemment. L'épisode fut révélateur de la complexité des relations de pouvoir dans un système constitutionnel asymétrique : la controverse que suscita chez certains députés anglais les mesures prises par le Parlement écossais pour l'Ecosse n'était-elle pas une remise en cause du principe même de la dévolution selon laquelle l'Ecosse devait être libre de ses choix politiques dans le cadre des pouvoirs qui lui étaient transférés ? En même temps, si le projet du gouvernement de coalition écossais différait du rapport Cubie et était tempéré par une volonté des travaillistes écossais de ne pas trop indisposer le gouvernement travailliste britannique, force est de constater que l'Ecosse n'eut pas à se plier aux préférences du pouvoir central. Le Parlement écossais put aller au bout de son projet, certes modéré, en raison des pressions populaires et des pressions exercées par les partis d'opposition et par l'un des acteurs du gouvernement de coalition. Le système électoral semi-proportionnel adopté en Ecosse facilitant la représentation de voix politiques minoritaires et la création de gouvernements de coalition, il favorise dès lors les divergences politiques avec le gouvernement central britannique. Notons que dans ce cas précis, le gouvernement britannique dut au contraire revoir certaines de ses politiques éducatives sous la pression populaire en Angleterre et fut initialement contraint de revenir sur son projet d'introduction de frais d'inscription universitaire supplémentaires (*top-up fees*) dans son manifeste électoral de 2001.

Mais il s'agit ici d'une phase transitoire et des prémisses d'un affranchissement graduel des composantes écossaises des partis politiques et de la nouvelle institution politique écossaise vis-à-vis du pouvoir central. L'élection du SNP aux élections législatives écossaises de 2007 en tant que parti majoritaire, même s'il s'agit d'une majorité relative très mince, constitue une nouvelle étape de ce processus car la tête du gouvernement écossais diffère désormais de la majorité britannique. Aujourd'hui les politiques du gouvernement écossais et du gouvernement britannique en matière d'enseignement supérieur ne pourraient être plus dissemblables.

En effet, alors que le gouvernement britannique s'apprête à ne plus imposer aux universités anglaises de montant maximum pour les droits universitaires, le gouvernement SNP a annoncé le 13 juin 2007 la suppression pure et simple des droits universitaires en Ecosse, une politique dont le coût est estimé à cent quinze millions de livres sterling par

285 ***Ibid. col. 511 « Les propositions sont une forme d'impôt – un impôt sur la connaissance et la réussite – et démontrent le manque d'ambition de l'Exécutif. Les libéraux-démocrates devraient avoir particulièrement honte d'avoir recommandé ce projet médiocre au Parlement. La seule bonne chose ressortant de cette affaire sera que personne ne les croira plus jamais ».***

286 *Ibid.* col. 503 « It is a political fix designed to keep two parties together in coalition. It is an admission of failure of Labour's higher education policy from Westminster »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

an. Cette mesure fut accueillie avec enthousiasme par les syndicats étudiants, le corps enseignant et certaines figures de l'opposition, notamment chez les libéraux-démocrates et les Verts, mais fut l'objet de vives critiques par les dirigeants des universités écossaises pour qui cette mesure remet en cause le financement des universités. Les étudiants écossais n'auront en effet plus à rembourser leurs frais universitaires (dont le montant s'élevait à £2.289 pour l'année universitaire 2006-2007) à leur entrée dans le monde du travail s'ils décident d'intégrer une université écossaise. Les étudiants anglais désireux d'étudier en Ecosse devront quant à eux s'acquitter d'un montant de £1.700 par an et les étudiants écossais inscrits dans une université anglaise devront payer les mêmes droits universitaires que les étudiants anglais.

Le fonctionnement de l'enseignement supérieur en Grande-Bretagne sera désormais particulièrement révélateur de l'impact d'un système constitutionnel asymétrique. En effet, les divergences politiques entre les parties constituantes de la Grande-Bretagne au regard de l'enseignement supérieur pose un certain nombre de problèmes. Le premier est celui de la compétitivité des universités écossaises par rapport à leurs consœurs anglaises. Le financement des universités britanniques dépend en effet pour moitié des subventions obtenues et le collectif des présidents d'universités écossaises a par conséquent appelé le gouvernement écossais à augmenter de plus de cent soixante huit millions de livres sterling le montant du budget annuel de l'enseignement supérieur en Ecosse à partir de 2010 pour combler le manque à gagner après l'annonce de la suppression des droits universitaires par la secrétaire à l'éducation, Fiona Hyslop.

Lors d'une intervention au Parlement le 14 juin 2007, le *First Minister* écossais, Alex Salmond, dut admettre que les universités écossaises connaîtraient sans doute des difficultés financières lorsque les universités anglaises seraient libres de fixer le montant de leurs droits universitaires[287]. Il assura que l'Exécutif travaillerait à redresser la situation dès les résultats de son enquête budgétaire en octobre et l'annonce du montant de la dotation annuelle de l'Ecosse par le Trésor britannique. Finalement, cette augmentation fut fort décevante pour le collectif des présidents d'universités écossaises qui n'obtint qu'une augmentation budgétaire de trente millions de livres par an en novembre 2007[288]. Les déclarations du *First Minister* répondaient à celles du travailliste Lord Foulkes selon lesquelles le budget annuel de l'université d'Edimbourg s'élevait à quatre cent cinquante millions de livres sterling contre six cents millions à l'université de Manchester et neuf cents millions à l'université de Cambridge. Les universités écossaises ne disposeraient donc pas des mêmes moyens d'enseignement et de recherche que les universités anglaises et souffriraient dès lors d'un manque d'attractivité et de rayonnement international. Certaines filières enseignées uniquement en Angleterre pourraient en outre devenir la chasse gardée des étudiants les plus aisés.

Outre les problèmes de compétitivité, les mesures du gouvernement nationaliste aiguisent à nouveau les tensions entre Anglais et Ecossais au regard du montant de la dotation annuelle de l'Ecosse et nourrit le sentiment mal fondé que l'Angleterre finance les études des étudiants écossais tout en payant des droits universitaires pour ses propres étudiants au sud de la frontière. Les réactions sont d'autant plus vives que les étudiants originaires de pays de l'Union Européenne jouissent de la gratuité de leurs études en Ecosse alors que les étudiants anglais doivent quant à eux s'acquitter de frais universitaires. Une anomalie dont la nationaliste Fiona Hyslop s'est défendue avec humour face aux accusations de la conservatrice Elizabeth Smith selon lesquelles les étudiants anglais

[287] **Hamish MacDonell,** ***Scottish universities will be hit admits First Minister,*** *The Scotsman*, vendredi 15 juin 2007.

[288] **Anthea Lipsett,** ***Scottish Universities Fear Funding Shortfall*** *, Education Guardian*, jeudi 15 novembre 2007.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

profiteraient de la gratuité de l'éducation écossaise au même titre que les étudiants originaires des autres pays de l'Union Européenne si l'Ecosse était indépendante[289]. Accusé à son tour par le conservateur Lord Forsyth de vouloir provoquer la colère de l'Angleterre pour mettre fin à l'Union lors d'une émission télévisée le même jour (*Channel Four News*), John Swinney, ministre des Finances nationaliste, préféra au contraire souligner l'importance de la liberté de choix politique de l'Ecosse au sein de son propre Parlement:

« The decision we've taken is consistent with EU provisions. We think it's important that people are able to access universities in Scotland – in Scotland, from Scotland – on a free basis »[290].

Il s'agit du principe même de la dévolution : l'Ecosse et le pays de Galles sont aujourd'hui libres de choisir des chemins différents que ceux empruntés par l'Angleterre pour mener à bien leurs projets selon l'expression de Jane Davidson, ministre galloise de l'Education de 2000 à 2007[291].

La refonte de l'enseignement supérieur au pays de Galles

Les divergences politiques quant à l'accès à l'enseignement supérieur ne sont en effet pas circonscrites à l'Ecosse car le pays de Galles s'est également éloigné de la politique du gouvernement britannique, notamment depuis 2002. En effet, le gouvernement gallois publia en mars 2002 un document intitulé *Reaching Higher, Higher Education and the Learning Country* dans lequel il exposait en une trentaine de pages une stratégie précise pour l'amélioration de la qualité et de l'accès à l'enseignement supérieur au pays de Galles pour 2010. Ce document faisait suite à la publication par le gouvernement gallois de deux documents fondateurs : *Putting Wales First : A Partnership for the People of Wales*, un document publié en octobre 2000 lors de l'accord de coalition entre travaillistes et libéraux-démocrates et exposant le programme commun des deux partenaires gouvernementaux, et *The Learning Country*, publié en septembre 2001 afin de présenter les projets du gouvernement pour une refonte du système éducatif gallois dans son ensemble.

Reaching Higher se basait essentiellement sur les résultats du rapport de la commission pour l'éducation (*Education and Lifelong Learning Committee*, ELL), *Policy Review of Higher Education*, publié en janvier 2002 après une période de consultation des principaux acteurs de l'enseignement supérieur au pays de Galles. Son programme visait à assurer l'accès à l'enseignement supérieur au plus grand nombre et la compétitivité des universités galloises. Il se targuait enfin de vouloir permettre aux étudiants d'avoir une éducation de qualité et adaptée au monde du travail gallois au niveau national, régional et local afin qu'ils contribuent de façon positive à l'économie du pays de Galles. L'enseignement supérieur gallois doit faire face à une forte compétition des institutions anglaises, dont certaines sont situées à proximité de la frontière avec le pays de Galles et jouissent souvent de budgets plus importants que ceux de leurs consœurs galloises. Malgré un nombre d'étudiants important proportionnellement à sa population, le pays de Galles dispose de peu d'étudiants par institution en raison d'un nombre disproportionné de celles-ci. En 2002, le pays de Galles

289 "*She makes a very good case as to why Scotland should be independent*"

290 ***Hamish MacDonell & James Kirkup, Scots universities "will be free for Scottish students" , The Scotsman, jeudi 14 juin 2007***

291 **Jane Davidson ,** Minister for Education and Lifelong Learning, Foreword, ***The Learning Country*** , National Assembly of Wales, septembre 2001, p. 2 « We share key strategic goals with our colleagues in England – but we often need to take a different route to achieve them ».

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

recensait treize institutions d'enseignement supérieur pour trois millions d'habitants contre quatorze institutions pour cinq millions d'habitants en Ecosse. *Reaching Higher* donnait donc pour objectif de regrouper les diverses institutions selon leurs spécialités et de créer un véritable réseau universitaire basé sur une collaboration administrative, fonctionnelle et intellectuelle.

« The future potential of the sector will be based on a dynamic system, with a series of fluid interactions between institutions, founded upon the cluster model. Wales is too small a country for any institution to work in isolation. We reject a parochial model for the future of Higher Education »[292].

Ainsi, conformément aux ambitions de *Reaching Higher*, l'université de Cardiff et la faculté de médecine de l'université du pays de Galles (*University of Wales College of Medicine*, UWCM) fusionneront le 1er août 2004 et la nouvelle université de Cardiff ainsi formée cessera d'être indépendante pour devenir affiliée au réseau universitaire gallois (*University of Wales*). Néanmoins, *Cardiff University* attribuera des diplômes *University of Wales* pour les étudiants de médecine uniquement. Elle attribuera ses propres diplômes pour les autres matières à partir de 2005. *University of Wales* accueillera quatre nouvelles universités en son sein le 27 juillet 2004 (*North East Wales Institute of Higher Education*, *Swansea Institute of Higher Education*, *Trinity College*, Carmarthen et *The Royal Welsh College of Music and Drama*, redevenu indépendant en janvier 2007) et deviendra une organisation unique à partir du 1er octobre 2007. Les premières années de l'Assemblée correspondent donc à une refonte du système universitaire gallois et celui-ci dispose désormais d'une identité renforcée et d'un véritable réseau national d'enseignement et de recherche.

D'autre part, *Reaching Higher* visait à faciliter l'accès aux études supérieures des jeunes issus de milieux défavorisés car seuls seize pour cent des étudiants étaient issus de quartiers défavorisés pour l'année universitaire 1999-2000. Bien que ce chiffre soit supérieur à la moyenne nationale britannique pour la même période (treize pour cent) et que six des universités du pays de Galles aient été citées par le *Times Higher Education Supplement* du 18 janvier 2002 parmi les dix-huit universités les plus accessibles (« *Access Elite* »), ces chiffres furent jugés insuffisants. Suite à la publication le 14 juin 2001 des résultats d'un rapport de la commission indépendante sur les difficultés des étudiants, *Independent Group on Student Hardship*, présidée par le professeur Teresa Rees et nommée à l'automne 2000 par le gouvernement gallois, Jane Davidson, alors ministre de l'Education, annonça le déblocage d'urgence de vingt millions de livres supplémentaires le 9 juillet 2001. Les recommandations du gouvernement visant à améliorer la situation des étudiants à long terme et faciliter l'accès des jeunes aux études supérieures seront contenues dans *Reaching Higher*.

L'une des mesures les plus remarquables sera sans doute l'introduction de bourses d'études sur critères sociaux, *Learning Grants*, pour les jeunes souhaitant suivre des études universitaires ou une formation professionnelle et ayant résidé au pays de Galles pendant plus de trois ans, quel que soit leur lieu d'étude. Ces bourses sont destinées à aider les jeunes issus de milieux défavorisés, parents de jeunes enfants ou encore les personnes

[292] ***Reaching Higher, Higher Education and the Learning Country, A Strategy for the higher education sector in Wales, Welsh Assembly Government, mars 2002, paragraphe 20, p. 7 « Le futur potentiel du secteur sera basé sur un système dynamique caractérisé par une série d'interactions fluides entre institutions, fondé sur le modèle de regroupements. Le pays de Galles est un pays trop petit pour qu'une institution puisse y fonctionner de façon isolée. Nous rejetons un modèle de clocher pour l'avenir de l'enseignement supérieur ».***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

désirant reprendre des études tardivement. Quarante-trois mille personnes devaient initialement bénéficier chaque année d'une bourse d'études équivalent en moyenne à sept cents ou huit cent livres sterling et pouvant s'élever jusqu'à mille cinq cent livres sterling (le plafond maximum est aujourd'hui de £2.700). Le gouvernement gallois visait ainsi à augmenter de quarante à cinquante pour cent d'ici 2010 le nombre de jeunes issus de quartiers défavorisés poursuivant des études universitaires.

D'autres bourses d'études seront également attribuées afin d'aider les universités à créer des liens avec des institutions d'enseignement supérieur étrangères et favoriser les échanges internationaux inter-universitaires. Les étudiants internationaux sont en effet une source de financement non négligeable pour les universités puisque leurs droits d'inscription ne sont pas plafonnés. Or, seuls douze pour cent des étudiants au pays de Galles venaient de l'étranger pour l'année universitaire 1999-2000 contre quinze pour cent en moyenne pour l'ensemble des universités britanniques.

Enfin, conformément aux objectifs qu'il s'était fixés dans un document clef sur le bilinguisme au pays de Galles, *Bilingual Future*[293], le gouvernement gallois visait à augmenter le nombre de cours enseignés en gallois et à faire du pays de Galles une nation véritablement bilingue. Pour l'année universitaire 1999-2000, seuls trois pour cent des étudiants avaient des cours en gallois. Une série d'objectifs pour la revitalisation de la langue galloise sera fixée dans un second document, *Iaith Pawb*, publié le 27 novembre 2002[294]. Le gouvernement prévoit ainsi une collaboration étroite entre le *Welsh Language Board*, le ministère de l'éducation et les institutions scolaires et universitaires.

En s'engageant dans son manifeste électoral de 2003 à ne pas imposer de droits universitaires supplémentaires (*top-up fees*) avant 2007, le parti travailliste gallois s'écartera encore davantage du groupe parlementaire travailliste à Westminster au regard de l'enseignement supérieur. Après des mois de négociations avec le ministre de l'Education britannique, Charles Clarke, Jane Davidson avait en outre obtenu de Westminster le 17 juillet 2003 le transfert à l'Assemblée de la responsabilité budgétaire des financements étudiants. Cela signifiait que l'Assemblée serait désormais en droit de refuser l'augmentation des droits universitaires au pays de Galles. En novembre 2003, le gouvernement gallois mit en place une commission indépendante à nouveau dirigée par le professeur Teresa Rees, vice-chancelière de l'université de Cardiff, mais chargée cette fois d'étudier la question des droits universitaires. La commission devait ainsi mesurer l'impact de l'augmentation des droits universitaires et conseiller le gouvernement quant à son utilisation des pouvoirs qui sont décentralisés à l'Assemblée afin d'assurer l'accessibilité et le financement des universités galloises.

Après dix-huit mois de travail, la commission Rees s'apprêtait à présenter son rapport lorsque le parti conservateur introduisit une motion pour la suppression des droits universitaires le 24 mai 2005, deux jours seulement avant la publication du rapport Rees, intitulé *Fair and Flexible Funding : A Welsh Model to Promote Quality and Access in Higher Education*. Les partis d'opposition s'allièrent pour appuyer favorablement cette motion qui fut votée par trente voix contre vingt-neuf. L'opposition bénéficia de la voix de Peter Law, membre de l'Assemblée pour Blaenau Gwent élu en tant que candidat indépendant après son départ du parti travailliste. Le parti travailliste gallois se retrouva alors dans une position délicate car s'il avait promis de ne pas introduire de frais universitaires supplémentaires avant 2007, il souhaitait se baser sur le rapport Rees afin de trouver

293 ***Bilingual Future*** , Welsh Assembly Government, juillet 2002, 26 p.

294 **Iaith Pawb,** ***A National Action Plan for a Bilingual Wales*** , Welsh Assembly Government, novembre 2002, 62 p.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

une solution intermédiaire. Rhodri Morgan condamna immédiatement cette décision en déclarant qu'une situation dans laquelle des universités galloises gratuites attirerait de nombreux étudiants anglais mais perdrait ses professeurs au profit d'universités anglaises mieux financées était une folie[295].

« It becomes a real problem if you have the flood of fee refugees. The problem would be in 2007-2008, if we had much lower fees in Wales then we will have a flood of refugee students. That would be a wholly inappropriate use of Assembly funds »[296].

La question des étudiants anglais dans les universités galloises fut l'objet de vifs débats dans l'arène politique galloise et dans la presse. Suite au *Higher Education Act* de 2004, le gouvernement gallois avait promis d'introduire de nouvelles subventions aux universités galloises estimées à 36,7 millions de livres sterling pour l'année universitaire 2006-2007 (*Supplementary Income Stream*, SIS). Il s'agissait d'assurer que les universités galloises ne seraient pas désavantagées financièrement par rapport aux universités anglaises lorsque celles-ci bénéficieraient d'un apport financier supplémentaire la même année. Or, cette solution, qui ne devait être que temporaire, fut largement critiquée car elle représentait pour certains une subvention des étudiants anglais par la population galloise à hauteur de quatorze millions de livres sterling. En effet, trente-huit pour cent des étudiants inscrits dans les universités galloises n'étaient pas résidents au pays de Galles et la majorité d'entre eux étaient anglais. La réaction du ministre nationaliste fantômede l'Education, Janet Ryder, est ainsi révélatrice des débats qui faisaient rage à ce sujet et des tensions que purent causer ces divergences politiques au sein des populations britanniques.

« We, of course, are against top-up fees for anybody. But I find it very ironic that Labour AMs have accused us of seeking to get poor Valley families to subsidise middle-class students from England when – for one year at least – that is a direct consequence of their own policy. Given that top-up fees are being introduced in England next year, Labour's promise not to bring them in here before 2007 means poor families from the Valleys will be subsidising students from wealthy families in Windsor and elsewhere »[297]

De fait, la motion du 24 mai constituait un véritable tournant dans la politique galloise d'enseignement supérieur car à aucun moment la commission Rees avait-elle pris en compte la possibilité de la suppression des droits universitaires. Un amendement proposé par les libéraux-démocrates était pourtant passé en séance plénière de l'Assemblée le 2 novembre 2004, statuant que les droits universitaires à taux variables étaient

[295] **Aled Blake,** ***Rhodri: No flood of university "fee refugees"*** **,** Western Mail, 9 juin 2005. « the ultimate insanity »

[296] ***Ibid. « Cela devient un véritable problème si l'on a des hordes de réfugiés universitaires. Le problème sera en 2007-2008 : si nous avons des droits universitaires bien moins chers qu'en Angleterre, nous aurons des hordes d'étudiants réfugiés. Cela consisterait en une utilisation inappropriée des finances de l'Assemblée »***

[297] ***Martin Shipton, Welsh taxpayers face £14m bill , Western Mail, 8 juin 2005 « Nous sommes bien entendu défavorables aux droits universitaires pour qui que ce soit. Mias je trouve très paradoxal que les députés travaillistes nous aient accusés d'avoir permis aux familles défavorisées des Vallées de subventionner des étudiants anglais issus des classes-moyennes alors qu'il s'agit là des répercussions pour au moins un an de leurs propres politiques. Etant donné que les droits universitaires ajoutés seront introduits en Angleterre l'année prochaine, la promesse travailliste de ne pas les introduire ici avant 2007 signifie que les familles défavorisées des Vallées subventionneront bel et bien des familles aisées de Windsor ou ailleurs ».***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

inacceptables[298]. Néanmoins, Jane Davidson n'avait pas pris cet amendement en compte dans ses recommendations à la commission.

La commission Rees publia ainsi un rapport intérimaire en mars 2005 dans lequel ses auteurs étayaient six options principales. La première était le *statu quo* : les étudiants britanniques et européens continueraient de payer des frais d'environ £1.200 par an et les universités recevraient des fonds compensatoires du gouvernement gallois (SIS). Le second modèle fixerait les frais universitaires à £2.000 par an mais diminuerait le montant de l'enveloppe budgétaire perçue par les universités galloises. La troisième solution proposée par le rapport Rees prévoyait un modèle compétitif similaire au modèle anglais avec des frais universitaires à taux variables avec l'accord d'une autorité gouvernementale créée par l'Assemblée à cet effet. La quatrième option reprenait les principes généraux de la troisième mais y surimposait un système national de bourses (*National Bursary Scheme*, NBS). Le rapport Rees proposait ensuite des frais à taux variables pour tous les étudiants britanniques et européens mais prévoyait des frais réduits pour les résidents gallois et un système de bourses. Cette cinquième option nécessitait également des fonds budgétaires compensatoires. Enfin, le dernier modèle visait à imposer des frais fixés à £3.000 pour tous et un système de bourses. Aucune de ces options ne prévoyait la suppression des frais universitaires.

Finalement, le dernier rapport de la commission Rees recommandait que les universités galloises puissent imposer à leurs étudiants à partir de l'année universitaire 2007-2008 des frais universitaires différés d'un montant maximum de £3.000 selon les termes du *Higher Education Act* de 2004. D'autre part, le rapport Rees prônait la mise en place d'un système de bourses sur critères sociaux (NBS) visant à aider les étudiants les plus démunis. La commission recommandait également à l'Assemblée de mettre en place une commission d'enquête chargée de définir le coût et les avantages d'aides financières spécifiques destinées uniquement aux étudiants gallois afin de les encourager à demeurer au pays de Galles (*fee grants*). Enfin, les auteurs du rapport encourageaient vivement le gouvernement gallois à allouer des fonds supplémentaires aux universités.

Finalement, il fut décidé par l'Assemblée le 22 juin 2005 que les résidents gallois seraient exemptés de frais supplémentaires différés (*top-up fees*) s'ils s'inscrivaient dans une université galloise mais les étudiants britanniques et européens devraient payer jusqu'à £3.000 de frais différés par année d'étude. Les résidents gallois bénéficieront d'aides financières de £1.800 et ne devront payer que £1.200 de frais fixes qu'une fois qu'ils auront obtenu leur diplôme. En outre, un système de bourses d'études sur critères sociaux s'appliquera à tous les étudiants gallois inscrits dans une université galloise ou anglaise. Ils pourront obtenir des bourses d'un montant maximum de £2.700 au lieu des £1.500 accordées sous le régime boursier précédent. Dans le cas où un étudiant gallois choisira d'étudier en Angleterre, cette bourse pourra s'ajouter aux bourses accordées par les universités anglaises afin d'attirer les étudiants issus de milieux défavorisés dans le but de remplir les quotas imposés par *Offa* (*Regulator of Fair Access*). En outre, les étudiants gallois préférant étudier en Angleterre auront accès aux mêmes emprunts étudiants que leurs pendants anglais (remboursables dès que le salaire annuel de l'ancien étudiant franchit le seuil de £15.000).

Il apparaît néanmoins qu'un nombre décroissant d'étudiants gallois feront appel à ces services car les services d'inscription universitaire (*Universities and Colleges Admissions Services*, UCAS) ont pu constater une baisse de 14,1% du nombre d'étudiants gallois inscrits en Angleterre pour l'année universitaire 2006-2007, de 28,8% en Ecosse et de

298 « are, in principle, wrong »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

42,9% en Irlande du Nord[299]. Le pays de Galles a en outre connu une hausse de 0,4% du nombre total d'inscriptions pour l'année 2006-2007 comparée à une baisse de 3,1% en Ecosse (dont 2,8% dans les universités écossaises et 7,6% dans les universités anglaises) et de 3,6% pour l'ensemble du Royaume-Uni. Ces chiffres indiquent que les dettes qu'implique l'introduction de droits universitaires au Royaume-Uni, même différés, découragent de nombreux jeunes d'entreprendre des études supérieures. En outre, les divergences politiques des trois nations signifient qu'un nombre croissant d'étudiants gallois et écossais demeurent dans leur nation d'origine pour poursuivre leurs études supérieures et, par répercussion, pour entamer une carrière professionnelle. Or, il est probable que cette tendance limite davantage la mixité des jeunes issus des trois nations et le sentiment d'appartenance à la nation britannique.

Le sentiment identitaire britannique, dont l'érosion mentionnée plus haut ne fait plus de doute, notamment chez les jeunes générations, sera mis à mal par la redéfinition de sphères politiques et sociales nationales en Ecosse et au pays de Galles. Tout en aiguisant les jalousies de parts et d'autres des frontières, les divergences politiques des nouvelles institutions contribueront sans doute à des retranchements identitaires. Contrairement au discours travailliste des années 1990, la dévolution contribue à la disparition d'une culture politique et institutionnelle britannique, dont les derniers vestiges, comme le NHS, sont aujourd'hui mis à mal par trois trajectoires idéologiques distinctes. La dévolution a d'ores et déjà permis la redéfinition de nations politiques galloise et écossaise en permettant à ces deux nations de poursuivre des politiques divergentes, reflets de perspectives distinctes quant au rôle de l'Etat et à la définition de frontières entre responsabilités publiques et privées. Or, nous verrons que ce phénomène est en passe de s'accentuer car cette volonté de divergence contribue à une pression croissante pour l'obtention de nouveaux pouvoirs par les nouvelles arènes politiques galloise et écossaise.

C – L'Assemblée galloise : vers une autonomie croissante ?

En frustrant la volonté galloise de divergence avec le centre, le gouvernement travailliste encouragea paradoxalement de nombreux Gallois à exiger davantage de pouvoirs pour leur Assemblée et une forme de dévolution plus proche de celle dont jouit l'Ecosse. Or, ces exigences sont particulièrement significatives au regard du faible soutien dont jouissait la dévolution au pays de Galles en 1997 et de la frilosité initiale des travaillistes gallois. Notons en outre que ces exigences ne se limitent pas au pays de Galles car le Parlement écossais réclame à son tour davantage de pouvoirs. Il s'agira donc d'étudier le développement de la dévolution au pays de Galles et les conséquences attendues du *Government of Wales Act* 2006 avant de revenir en détail sur l'impact qu'eurent les premières années des nouvelles arènes politiques écossaise et galloise sur le soutien de ces populations au regard de la position constitutionnelle de l'Ecosse et du pays de Galles et de leurs identités nationales. La dévolution aura-t-elle eu en Grande-Bretagne un effet boule de neige ?

a) La commission d'enquête parlementaire sur le fonctionnement de l'Assemblée

Dès juillet 2000, le *First Secretary* Rhodri Morgan annonça lors d'une séance plénière de l'Assemblée la mise en place au cours de l'année à venir d'une commission d'enquête sur son fonctionnement. Il précisa que cette commission d'enquête serait dirigée par le *Presiding Officer*, secondé des dirigeants des divers partis politiques gallois représentés à l'Assemblée et des *business managers* de l'Assemblée. La commission d'enquête

[299] **Tryst Williams,** ***Welsh students stay near home to cut costs*** **,** Western Mail, 19 janvier 2007.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

(dite *Assembly Review of Procedures* ou *Operational Review*) chercherait à obtenir des contributions des partis politiques représentés à l'Assemblée, des députés de l'Assemblée (*AMs*), de ses partenaires économiques, des collectivités locales, d'associations bénévoles, d'universitaires et d'autres encore. Son organisation dépendrait pour une large part d'un secrétariat paritaire incluant à la fois de hauts-fonctionnaires issus du gouvernement gallois et d'autres travaillant habituellement pour le *Presiding Officer*. Rhodri Morgan précisa également l'emploi du temps suivant : les contributions écrites devraient être envoyées à la commission à partir d'octobre 2000, six ou sept séances de débat seraient organisées entre l'automne 2000 et le printemps 2001, et, enfin, l'Assemblée devrait donner son accord quant aux changements proposés par la commission d'enquête d'ici septembre 2001. Rhodri Morgan s'efforça en outre de souligner qu'un consensus devrait être trouvé entre les quatre partis représentés à l'Assemblée et que la commission d'enquête s'intégrait strictement dans le cadre du *Government of Wales Act* de 1998. En aucun cas n'était-elle une remise en cause de celui-ci :

« That is, we act within that Act and I am not eager to discuss whether we should amend it […] I do not want to be a piggy in the middle between Plaid Cymru, who may or may not wish to question the Government of Wales Act, and the Conservative Group, who certainly would not »[300].

Le *First Secretary* tenait plus à améliorer le fonctionnement quotidien de l'Assemblée dans un premier temps que de s'attaquer aux questions constitutionnelles à long terme comme, par exemple, le développement de compétences législatives primaires pour l'Assemblée. Néanmoins, les débats engendrés par la commission d'enquête quant à son fonctionnement ne manqueraient pas de soulever la question des limitations imposées par le manque de compétences législatives primaires ou de pouvoirs fiscaux. Le *Presiding Officer* de l'époque, Lord Elis-Thomas, n'avait-il pas lui-même soulevé ce problème lors d'une intervention à l'*Institute of Welsh Politics* d'Aberystwyth quelques jours auparavant ? Il avait en effet relevé à cette occasion plusieurs paradoxes et dysfonctionnements inhérents au *Government of Wales Act* de 1998, et que nous avons évoqués plus haut, après avoir commencé son discours par une question lourde de sens :

« To what extent is the body over which I have the duty of presiding really the National Assembly for Wales ? »[301]

Notons en outre que ce point de vue était également étayé par certaines figures du groupe travailliste à l'Assemblée, tels que l'expert en droit constitutionnel Lord Gwilym Prys Davies et l'ancien secrétaire d'Etat pour le pays de Galles Ron Davies, ainsi que par l'ensemble du groupe nationaliste à l'Assemblée. Ainsi le *Western Mail* du 14 août 2000 rapportait-il que les dirigeants de *Plaid Cymru* avaient décidé de faire marche arrière quant à leurs demandes de pouvoirs fiscaux pour l'Assemblée dans le but de trouver un consensus avec les autres partis représentés à l'Assemblée sur l'obtention de compétences législatives primaires. Selon John Osmond[302], une circulaire, *Developing the Functions of the Assembly*,

300 ***Welsh Assembly Record , 12 juillet 2000, p. 25-26. http://www.assemblywales.org /bus-home/bus-chamber/bus-chamber-first-assembly.htm « C'est à dire que l'on agit dans le cadre de cet Acte et que je ne suis pas enclin à discuter de son amendement éventuel […] Je ne souhaite pas me retrouver en position d'arbitre entre Plaid Cymru, qui souhaiterait ou non remettre en question le Government of Wales Act, et les conservateurs, qui ne le souhaiteraient sans doute pas ».***

301 ***Lord Elis-Thomas, National Assembly : A Year in Power ? , discours à l'Institute of Welsh Politics, Aberystwyth, 8 juillet 2000.***

302 **John Osmond,** ***Devolution Looks Ahead*** **,** Quarterly Devolution Report, Institute of Welsh Affairs, mai à août 2000, p. 38

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

écrite par la nationaliste Jocelyn Davies pour la *Parliament for Wales Campaign* lors de la même période, faisait état de la volonté des nationalistes d'obtenir davantage de pouvoirs pour l'Assemblée tout en se rendant compte qu'il faudrait considérablement développer ses services administratifs au préalable afin qu'ils puissent faire face à une charge de travail plus importante. Son auteur estimait qu'il faudrait sans doute une dizaine d'années avant que cela ne soit possible, une thèse corroborée par le travailliste Ron Davies dans le *Western Mail* du 15 août 2000 :

« The crucial time for Labour, he predicts will be 2003, when the party will have to have a clear statement on how it sees the Assembly progressing. After that, he pinpoints a general election around 2005 as the appropriate time to seek a mandate from the people for substantial alterations needed to the current settlement »[303].

Dans ce contexte consensuel, travaillistes et libéraux-démocrates n'eurent aucun mal à convenir de la création d'une commission d'enquête indépendante sur les pouvoirs de l'Assemblée lors de la formation d'un gouvernement de coalition en octobre 2000. L'accord de coalition entre les libéraux-démocrates et les travaillistes fut, ainsi que nous l'avons souligné plus haut, une première étape vers la transformation de l'Assemblée galloise, initialement conçue comme un organe collégial (*corporate body*), vers une séparation de la branche exécutive et un modèle de gouvernement plus parlementaire. Nous avons noté à ce titre que cette évolution fut symboliquement marquée par les nouveaux titres des secrétaires de Cabinet désormais rebaptisés « ministres ». Mais les développements promis par l'accord de coalition (*Partnership Agreement*) signé par Rhodri Morgan et Mike German devaient être plus ambitieux et la dernière section du document, *Better Government : Putting Wales First*, révélait une volonté d'amener l'Assemblée vers un système parlementaire et d'établir une commission d'enquête indépendante sur les pouvoirs de l'Assemblée. Elle viendrait compléter le travail de la commission d'enquête déjà en place mais élargirait ses recherches à d'éventuelles compétences législatives primaires. L'article 2 de la sous-section intitulée « *Initiatives* » précisait ainsi :

« We will, before the end of the Assembly's first term, establish an independent Commission into the powers and electoral arrangements of the National Assembly in order to ensure that it is able to operate in the best interests of the people of Wales. This review should investigate inter alia the extension of proportionality in the composition of the Assembly, and of the relevant competencies devolved. The review shall publish its recommendations in the first year of the second term of the National Assembly in order to enable adequate reflection on the Assembly's first complete term. Whilst recognising that this Partnership Agreement will have expired on completion of this review we will ensure that arrangements are put in place in advance to ensure that the Assembly as a whole has the opportunity to press the UK government to bring forward any appropriate primary legislation necessary to ensure that its recommendations can be fully implemented »[304].

[303] Western Mail, 15 août 2000, http://icwales.icnetwork.co.uk/news/politics-news/

[304] Putting Wales First: A Partnership Agreement for the People of Wales, 6 octobre 2000. « Nous établirons une commission d'enquête indépendante avant la fin du mandat de cette Assemblée afin d'étudier les pouvoirs et le système électoral de l'Assemblée galloise et assurer les intérêts de l'ensemble des Gallois. Cette commission enquêtera entre autres sur le développement de l'élément de proportionnalité dans la composition de l'Assemblée et sur les pouvoirs

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

La nomination de cette commission n'étant prévue qu'à partir de 2002, le gouvernement gallois de coalition fraîchement élu choisit d'établir en janvier 2001 les principes généraux que devrait suivre la commission d'enquête dirigée par le *Presiding Officer*, dont le lancement avait été quelque peu retardé par les négociations préalables à la formation d'un gouvernement de coalition et par sa prise de fonctions. La commission devait suivre les principes suivants : elle devait en premier lieu rechercher un consensus entre les partis politiques et étudier le fonctionnement de l'Assemblée plutôt que des politiques distinctes ; la commission ne devait recommander aucun changement au *Government of Wales Act* ou toute autre législation dont la responsabilité n'incombait pas à l'Assemblée afin d'émettre des recommandations susceptibles d'être mises en place rapidement ; elle devait se réunir en séances publiques au moins une fois par mois et en présence de représentants de l'ensemble des partis ; elle devait en outre rendre ses conclusions en novembre 2001 et pouvait émettre un avis intérimaire si elle le souhaitait ; enfin, le travail de la commission ne devait pas gêner l'amendement ou l'introduction de nouveaux *Standing Orders* pendant la période de son enquête.

La commission comprenait le *Presiding Officer* et le *Deputy Presiding Officer*, qui devait siéger à sa place si le *Presiding Officer* ne pouvait le faire lui-même, le *First Minister*, les dirigeants des autres partis à l'Assemblée, le *Minister for Assembly Business* et les *business managers* issus des autres partis représentés à l'Assemblée. Précisons en outre que l'agenda de la commission fut fixé par la dirigeante de son secrétariat, Marie Knox, et comprenait une enquête sur les relations entre le Cabinet ministériel et le reste de l'Assemblée, les relations entre l'Assemblée et les régions galloises, ainsi que les relations entre l'Assemblée et ses partenaires économiques, le gouvernement britannique et Westminster, l'Union Européenne et les autres gouvernements nationaux ou régionaux. La commission devait également enquêter sur les procédures législatives secondaires, le rôle et le déroulement des séances plénières de l'Assemblée, le rôle et le fonctionnement des commissions d'examen (*Subject Committees*) quant à l'étude et le développement de projets législatifs, mais également des commissions régionales (*Regional Committees*) ou des commissions chargées du règlement de l'Assemblée(*Standing Committees*).

Si le gouvernement gallois voulut dans un premier temps se montrer prudent quant au travail de la commission d'enquête et écarter l'idée de compétences législatives primaires pour l'Assemblée, le débat se concentra rapidement sur le rôle de l'Assemblée dans la procédure législative et sa relation avec Westminster et Whitehall. La commission d'enquête avait en effet pour tâche principale d'étudier les procédures permettant à l'Assemblée d'exercer une influence sur Westminster au regard de l'élaboration de législation primaire concernant le pays de Galles. Lors de la séance plénière de l'Assemblée consacrée à l'intervention annuelle de la Reine (*Queen's Speech*) en décembre, le *First Minister* Rhodri Morgan voulut par conséquent ouvrir le débat sur la façon dont le Cabinet ministériel gallois influençait le contenu et la procédure législative pour le pays de Galles. Ce débat se solda par une série de mesures résultant pour la plupart d'amendements introduits par *Plaid Cymru* et votée par quarante-neuf voix contre dix et une abstention. Ces mesures engageaient entre autres le *First Minister* à publier un rapport détaillé sur les procédures

décentralisés. La commission publiera ses recommendations lors de la première année du second mandat de l'Assemblée afin de constituer une réflexion adéquate du bilan de son premier mandat. Parce que nous reconnaissons que l'Accord de Partenariat aura expiré au moment où la commission rendra ses conclusions, nous nous assurerons par avance que l'ensemble de l'Assemblée aura l'opportunité d'exercer des pressions sur le gouvernement britannique afin qu'il accorde tout pouvoir législatif primaire nécessaire pour assurer que les recommandations de l'Assemblée seront mises en œuvre ».

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

permettant à l'Assemblée d'exercer une influence sur le contenu du programme législatif du gouvernement britannique, et exigeaient que le *First Minister* et le secrétaire d'Etat pour le pays de Galles s'assurent que tout projet de loi ayant un impact sur les fonctions et responsabilités de l'Assemblée soit élaboré de façon à lui donner un maximum de flexibilité quant à sa mise en œuvre et au développement des politiques concernées.

Bien que cette question ait été au cœur des préoccupations des membres de la commission, d'autres problèmes furent soulevés au cours de leur enquête comme l'illustrent les rapports réguliers publiés dès février 2001 sur le site internet de l'Assemblée. Ainsi, le premier rapport faisait suite aux contributions des fonctionnaires de l'Assemblée et donnait quelques pistes de réflexion sur son fonctionnement. Concernant les séances plénières, il fut jugé que trop de temps était consacré à des questions pratiques relativement mineures. De nombreuses séances durent en effet être consacrées à l'accomplissement de formalités ou à la résolution de problèmes pratiques liés à la mise en place d'une nouvelle législature. Cela paraît naturel compte tenu de la nouveauté de l'institution. Néanmoins, la surcharge de travail des membres de l'Assemblée a signifié que certaines des démarches pratiques accomplies en séance plénière furent mal perçues et interprétées comme une perte de temps. En outre, les fonctionnaires de l'Assemblée considéraient qu'ils n'étaient pas suffisamment tenus au courant de l'évolution des débats ou de leurs conclusions. Le nombre de questions orales autorisées était selon eux trop élevé compte tenu du temps imparti et nombreuses d'entre elles étaient soient répétitives, soient déplacées car elles obtiendraient une réponse plus adaptée si elles étaient posées directement au service concerné. La fonction des commissions d'examen de l'Assemblée était en outre mal définie, surtout quant à leur rôle dans l'élaboration de projets législatifs, et de nombreux fonctionnaires s'avouaient incertains quant à qui des commissions d'examen ou des ministres ils devaient conseiller. Enfin, les procédures législatives secondaires étant particulièrement lourdes, il fut jugé que les commissions d'examen pourraient accélérer le processus et alléger la charge de travail de l'Assemblée au cours de séances plénières en approuvant elles-mêmes certains projets mineurs.

Dès la fin de l'été 2001, la commission d'enquête avait reçu des contributions écrites ou orales de quarante-trois organisations ou individus, y compris chacun des partis politiques représentés à l'Assemblée, dont un résumé fut publié sur le site internet de l'Assemblée. Le groupe travailliste gallois à l'Assemblée, représenté par les députées à l'Assemblée (*AMs*) Val Feld et Lynne Neagle, s'exprima favorablement à une réduction de la taille des commissions de l'Assemblée afin qu'aucun député à l'Assemblée ne siège à plus d'une commission d'examen et une commission parlementaire spécialisée. Une répartition plus équitable de la charge de travail était également souhaitable en répartissant peut-être le travail de commission et le travail en séance plénière lors de semaines différentes. Le groupe travailliste ne voyait pas non plus d'inconvénient à une extension de la semaine de travail et l'ajout d'une demi-journée de travail à l'Assemblée les mardis après-midi.

Pour le groupe libéral-démocrate en revanche, le statut de l'Assemblée en tant qu'organe collégial ne devait pas l'empêcher d'adopter un règlement intérieur et des procédures permettant de clarifier la division entre les branches exécutive et législative. Les libéraux-démocrates souhaitaient en outre que les commissions d'examen, dont le travail était précieux, conservent leur rôle dans l'élaboration de projets de loi. Néanmoins, il paraissait contradictoire que les ministres puissent influencer le contenu des rapports des commissions d'examen dont ils faisaient partie avant d'en juger lors de votes organisés en séances plénières. Ces recommandations devraient pouvoir être validées en séance plénière. Enfin, davantage d'importance devrait être accordée aux commissions régionales.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Puisque le système électoral adopté pour les élections à l'Assemblée comportait une forte probabilité de formation de gouvernements de coalition, le groupe conservateur représenté par David Melding ainsi que le groupe nationaliste représenté par Ieuan Wyn Jones s'exprimèrent tous deux en faveur d'une clarification des rôles respectifs du *Presiding Officer* et du *Deputy Presiding Officer* ainsi que des relations entre les *Deputy Ministers* et le Cabinet ministériel. Le groupe conservateur souhaitait que la question de la séparation des branches exécutive et législative soit soulevée en séance plénière et jugeait qu'il était parfois difficile de distinguer entre les compétences d'examen législatif et les compétences de développement de projets législatifs des commissions d'examen.

Bien qu'il y ait eu un certain consensus entre les partis politiques représentés à l'Assemblée pendant toute la période d'enquête de la commission, les réflexions que nous venons d'évoquer laissent entrevoir quelques pommes de discorde. Un désaccord finit enfin par éclater à la fin du mois d'octobre 2001, lorsque la commission d'enquête voulut présenter son rapport final. Les partis de l'opposition refusèrent de le signer et la commission achoppa sur cinq questions principales. La première concernait des propositions spécifiques permettant aux services administratifs de l'Assemblée et aux commissions d'examen d'obtenir davantage d'influence sur l'élaboration de projets législatifs ; venait ensuite le souhait d'une plus grande transparence au regard des relations entre Cardiff, Westminster et Whitehall ; puis, la commission législative (*Legislation Committee*) devait jouer un rôle plus important dans l'examen de toute législation secondaire ; l'Assemblée devait en outre permettre aux commissions d'examen d'avoir un recours plus large à des conseillers ou des experts indépendants afin qu'elles aient un poids plus important vis-à-vis du Cabinet ministériel ; enfin, la dernière pierre d'achoppement consistait en un désaccord sur l'importance et la teneur des débats en séance plénière. Par conséquent, la publication du rapport final de la commission fut retardée et le rapport ne parut qu'en février 2002 après que les partis politiques représentés à l'Assemblée aient entamé un dialogue menant à une approche plus consensuelle des modifications à apporter au fonctionnement de l'Assemblée.

Si l'ensemble des députés de l'Assemblée étaient conscients que le travail effectué par cette première commission d'enquête n'apporterait pas de bouleversements radicaux mais consistait surtout à préparer le terrain pour la commission d'enquête indépendante que le *First Minister* ne tarderait pas à nommer, ses conclusions représentaient une première étape vers l'évolution attendue de l'Assemblée. Ainsi, dans son introduction à la présentation du rapport final de la commission d'enquête lors d'une séance plénière le 14 février 2002, le *Deputy Presiding Officer* John Marek déclara :

« Some Government Ministers say that devolution is an event. It is patently not an event; it is a process, and we are taking another step in that process today by reviewing our procedures. That process will continue through the Modernisation Committee of the House of Commons, chaired by the Lord President of the Council and Leader of the House of Commons, Robin Cook, who has already visited the Assembly and will have further discussions with Assembly Members. Eventually, we will have the Commission on the powers of the National Assembly for Wales, and that will also continue the process »[305].

[305] Welsh Assembly Record , 14 février 2002, p. 55. http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-chamber/bus-chamber-first-assembly.htm « Certains ministres disent que la dévolution est un événement. Elle n'est manifestement pas un événement ; il s'agit d'un processus et nous faisons un nouveau pas dans ce processus aujourd'hui en révisant nos procédures. Ce processus continuera par le biais de la commission de modernisation de la chambre des Communes,

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Il identifia ensuite les quatre grandes lignes que suivait le rapport final de la commission: il s'agissait en premier lieu de distinguer plus avant les branches législative et exécutive de l'Assemblée et de rejeter son statut d'organe collégial tel qu'il est défini dans le *Government of Wales Act* 1998 afin d'apporter plus de transparence au regard du rôle de chacun des acteurs du nouvel espace politique gallois ; puis, il était essentiel de protéger les compétences d'examen des députés de base (« *backbenchers* ») afin d'équilibrer le rapport de forces entre eux et l'Exécutif ; les compétences des commissions d'examen quant à l'élaboration de projets de loi devaient en outre être renforcées et le rapport recommandait que leurs membres soient secondés par une dizaine d'experts chargés de les conseiller (soit un expert pour chacune des sept commissions d'examen ainsi qu'une équipe de trois experts et un juriste chargés d'examiner les projets de loi issus de Westminster ou du Parlement européen) ; enfin, le rapport comprenait un certain nombre de recommandations visant à influencer de manière plus efficace l'élaboration de législation émanant de Westminster ou de l'Union Européenne. L'ensemble de ces mesures, quoique modeste, représentait néanmoins une nouvelle approche de la politique au pays de Galles et il ressortait des conclusions de cette première commission d'enquête, aux ambitions pourtant limitées, une volonté de s'affranchir et de repousser les limites imposées par le *Government Wales Act* 1998. L'Assemblée galloise venait ainsi de lancer un premier pavé dans la mare.

b) La commission Richard : une convention constitutionnelle galloise ?

La nomination du président de la commission indépendante, dont la création était prévue par l'accord de coalition entre travaillistes et libéraux-démocrates (*Putting Wales First*), fut finalement annoncée par le *First Minister* lors d'une séance plénière à l'Assemblée le 18 avril 2002. Il s'agissait de Lord Richard of Ammanford, ancien député travailliste pour Barons Court (Londres) de 1964 à 1974, représentant permanent du Royaume-Uni aux Nations-Unies de 1974 à 1979, commissaire européen de 1981 à 1984, membre du Cabinet fantôme en qualité de président de la chambre des Communes de 1992 à 1997 et membre du Cabinet ministériel en qualité de *Lord Privy Seal* et président de la chambre des Lords de 1997 à 1998. Son statut en tant que parlementaire expérimenté et figure politique incontournable ne faisait pas de doute mais sa familiarité avec la scène politique galloise était susceptible d'être remise en cause. Lord Richard était certes né et avait grandi à Betws, Ammanford, mais il s'était longtemps tenu éloigné de la politique galloise au profit de la politique britannique. Ce détachement de la politique galloise fut néanmoins considéré comme un atout par le *First Minister* Rhodri Morgan, qui le connaissait bien. Il avait en effet eu l'occasion de collaborer étroitement avec lui lorsque le *First Minister* était représentant de la commission européenne au pays de Galles et que Lord Richard était commissaire européen.

Lord Richard s'était en effet tenu à distance des querelles politiques internes au parti travailliste au regard de la dévolution et il aurait sans doute plus de recul quant à son travail au sein d'une commission d'enquête sur les pouvoirs de l'Assemblée. Rhodri Morgan le décrivit ainsi :

« I believe that he is halfway between being a hundred per cent Labour Government loyalist, never departing from the party line, and an independent who is outside the party. He is the right kind of person in terms of having clout in Whitehall and Westminster given that many of the recommendations need to

dirigée par le Lord président du Conseil et président de la chambre des Communes, Robin Cook, qui a déjà visité l'Assemblée et s'entretiendra plus avant avec les députés de l'Assemblée. Bientôt nous aurons en outre la commission d'enquête indépendante sur les pouvoirs de l'Assemblée, ce qui constituera une nouvelle étape dans ce procéssus ».

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

work. Requesting transfers of functions or primary legislative powers means that someone must relinquish power and that someone else must gain it: power that Whitehall and Westminster gives up is gained by the Assembly. Experience and clout in Whitehall and Westminster is needed as well as knowledge of Wales »[306].

Sa nomination symbolisait dès lors le rapport de forces entre le gouvernement britannique et l'ensemble de l'Assemblée galloise mais également les tensions internes au parti travailliste, entre les groupes parlementaires travaillistes à Westminster et à l'Assemblée galloise d'abord, et entre travaillistes pro-dévolutionnistes et travaillistes sceptiques ensuite. Si tous au groupe travailliste à l'Assemblée s'accordaient à penser qu'elle devrait subir certaines modifications si elle devait fonctionner de manière efficace, l'étendue de ces modifications demeurait problématique, surtout au regard du gouvernement travailliste britannique. Nous verrons que les travaillistes gallois allaient faire montre de la plus grande prudence tout au long du travail de la commission. La composition de la commission Richard en sera une parfaite illustration. En effet, les figures politiques travaillistes attendues n'y figureraient pas. Au contraire, le comité chargé du recrutement des membres de la commission Richard préférera nommer des personnes souvent inconnues du grand public.

Lord Richard serait secondé par neuf autres membres, tous sélectionnés au cours du mois d'août 2002 en fonction d'une double méthode, dite méthode Nolan-Neill. Dans un premier temps, les dirigeants des quatre partis politiques représentés à l'Assemblée devaient nommer quatre commissaires pour les représenter au sein de la commission. Précisons que les partis politiques seraient libres de choisir leurs propres méthodes afin de sélectionner leurs représentants. Les cinq autres membres de la commission seraient, dans un deuxième temps, sélectionnés dans le cadre des règles Nolan. Les candidats devraient passer une série d'entretiens, suite à une annonce publique, devant un comité de recrutement dirigé par Lord Richard et comprenant le secrétaire permanent de l'Assemblée, Sir John Shortridge, ainsi qu'un assesseur indépendant, le professeur Teresa Rees de Cardiff University.

Finalement, les candidats sélectionnés par ce comité furent les suivants : Eira Davies, gérante d'une maison d'édition sur internet, galloisante et membre des conseils d'administration de S4C (*Sianel Pedwar Cymru ou Channel Four Wales*, la chaîne télévisée galloise créée en 1982) et de *Coleg Llandrillo Cymru* (institut de formation continue situé à Rhos-on-Sea, dans le nord du pays de Galles) ; Vivienne Sugar, présidente du conseil municipal de Swansea jusqu'en juillet 2002 ; Sir Michael Wheeler-Booth, ancien haut-fonctionnaire au Parlement de Westminster et professeur de sciences politiques au Magdalen College de l'université d'Oxford, ancien membre des commissions sur la réforme de la chambre des Lords et sur l'élaboration des *Standing Orders* de l'Assemblée galloise ; Tom Jones, agriculteur à Welshpool dans le comté de Powys, ancien membre du *Countryside Council for Wales*, ancien président du *Wales Council for Voluntary Action* et du *Millenium Stadium Charitable Trust*, puis du *National Assembly Working Group on Patient*

306 ***Welsh Assembly Record , 18 avril 2002, p. 64. http://www.assemblywales.org /bus-home/bus-chamber/bus-chamber-first-assembly.htm « Je pense qu'il est à la fois un loyaliste du gouvernement travailliste à cent pour cent, ne s'écartant jamais du discours officiel du parti, et un indépendant en dehors du parti. Il est la bonne personne en termes de poids politique à Whitehall et Westminster étant donné que la majorité des recommandations devront y passer. Demander des transferts de fonctions ou de compétences législatives primaires signifie que les uns doivent renoncer à des pouvoirs tandis que les autres en obtiennent : le pouvoir auquel Whitehall et Westminster renoncera sera obtenu par l'Assemblée. L'expérience et le poids politique à Whitehall et Westminster est tout autant nécessaire que la connaissance du pays de Galles ».***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Advocacy and Support ; enfin, Huw Thomas, directeur d'une entreprise de consultants, militant associatif et ancien président du conseil du comté de Gwynedd. Les nominations des partis politiques représentés à l'Assemblée furent par ailleurs les suivantes : le travailliste Ted Rowlands, ancien député de Merthyr Tydfil et Rhymney (1972-2001) et Cardiff North (1966-1970) ayant travaillé tour à tour au *Welsh Office*, au ministère des Affaires étrangères et en tant que secrétaire d'Etat chargé du continent africain dans les années 1970 ; la nationaliste Laura McAllister, professeur en sciences politiques à l'université de Liverpool ; le libéral-démocrate Peter Price, avocat et ancien député conservateur au Parlement européen de 1979 à 1994 ayant ensuite rejoint le parti libéral-démocrate, ancien membre de la commission sur les *Standing Orders* de l'Assemblée ; enfin, le conservateur Paul Valerio, maire de la ville de Swansea en 1982, conseiller municipal à Swansea de 1968 à 1996.

La composition de la commission put certes surprendre car elle ne comprenait pas les figures politiques ou les experts en questions constitutionnelles attendus. John Osmond remarquera ainsi:

« Only perhaps half the members initially [had] great insight into the constitutional and political intricacies with which they had to grapple »[307].

Mais pour d'autres, comme Laura McAllister, représentante du groupe nationaliste de l'Assemblée à la commission Richard, sa composition représentait une tentative de refléter autant que possible l'ensemble de la population galloise grâce à la nomination de personnes ayant travaillé dans le secteur public comme dans le secteur privé ou encore le secteur associatif. Selon elle, une commission composée uniquement d'experts politiques et d'avocats aurait été rapidement discréditée. Bien qu'une commission composée de dix personnes seulement ne pouvait représenter les intérêts politiques ou idéologiques de tous de manière réaliste, la commission parvint selon elle à trouver un certain équilibre par sa composition et par l'importance qu'elle put accorder à la consultation du public.

« What was established was a Commission with varied levels of expertise in political, constitutional and legislative matters, but counterbalanced with valuable experience from different areas of public life. Moreover, those whose views on devolution were either unknown or more fluid offset those with a firm, long-standing and publicly acknowledged position. […] Its heterogeneity may well prove to be one of the Commission's biggest assets, both in terms of helping achieve consensus during report writing and in the credibility of its recommendations »[308].

[307] John Osmond, Trajectory of Change , Agenda, Institute of Welsh Affairs, printemps 2003, p. 31 « seule la moitié des membres avait peut-être à l'origine une connaissance suffisante des problèmes constitutionnels et politiques qu'il leur faudrait résoudre »

[308] Laura McAllister, The Richard Commission – Wales's alternative constitutional convention? , Contemporary Wales, janvier 2005, vol. 17 no. 1, University of Wales Press, p. 130 « Il fut établi une commission avec des degrés d'expertise variés en termes de questions politiques, constitutionnelles et législatives, contrebalancés par une expérience précieuse dans divers domaines de la vie publique. En outre, ceux dont les opinions sur la dévolution n'étaient pas connues ou étaient plus nuancées compensaient ceux dont la position était fermement établie et connue de longue date. […] L'hétérogénéité de la commission sera sans doute reconnue comme l'un de ses plus grands atouts par son aspect consensuel lors de l'élaboration du rapport de la commission d'une part et par la crédibilité de ses recommandations d'autre part »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Enfin, le secrétariat de la commission, dirigé par Carys Evans, anciennement haut-fonctionnaire au ministère des finances puis à la *Policy Unit* du Cabinet ministériel gallois, comprenait de nombreux fonctionnaires habituellement affectés au gouvernement gallois. Ses bureaux étaient situés dans le centre de Cardiff, à Caradog House, loin de Cathays Park et de Cardiff Bay, afin d'assurer son indépendance. Précisons que cette indépendance sera néanmoins limitée par la petite taille du secrétariat auquel, selon Richard Rawlings, manquait le travail d'une équipe de chercheurs et d'un véritable programme de recherche rendant la commission trop dépendante des avis et informations officiels[309].

Les grandes lignes que devaient suivre les membres de la commission Richard au cours de leur enquête furent définies et approuvées une à une par l'Assemblée en séance plénière le 20 juin 2002. La commission était chargée d'évaluer si les pouvoirs détenus par l'Assemblée étaient suffisants et suffisamment bien définis afin de permettre à l'Assemblée une efficacité optimum en termes d'élaboration de projets législatifs. La commission devait également estimer si les pouvoirs de l'Assemblée étaient suffisamment développés (dans le sens de leur portée et de leur nombre) pour lui permettre de suivre des politiques distinctes lorsque l'agenda politique gallois s'écartait de l'agenda politique britannique. Les mécanismes législatifs du gouvernement britannique concernant le pays de Galles devaient ensuite être examinés afin de mesurer l'étendue de l'influence de l'Assemblée galloise sur les procédures législatives. De plus, il s'agissait de déterminer si la répartition des responsabilités entre l'Assemblée et le gouvernement britannique telle qu'elle était définie par le *Government of Wales Act* 1998 imposait ou non des contraintes inutiles sur le travail des fonctionnaires de Whitehall, soit sur des questions décentralisées vers l'Assemblée, soit sur des domaines réservés à Westminster. Notons enfin que la commission était tenue d'évaluer et de chiffrer la mise en œuvre de chacune de ses recommandations.

Concernant le système électoral, la commission Richard devait déterminer si le nombre de députés était adapté, en fonction de la charge de travail hebdomadaire de l'Assemblée, si le degré de proportionnalité du système permettait une véritable représentation de l'ensemble des Gallois et, enfin, si des amendements au système électoral en vigueur ou au nombre de députés élus étaient souhaitables. Précisons que la commission Richard commença son travail dans un climat politique gallois favorable à d'importantes modifications au regard des pouvoirs de l'Assemblée et du nombre de ses députés. En effet, tandis que le *Deputy Presiding Officer*, John Marek, se déclarait en faveur de l'augmentation du nombre de députés à l'Assemblée, le *First Minister* Rhodri Morgan déclarait s'être toujours montré favorable à l'octroi de compétences législatives primaires à l'Assemblée lors de leurs interventions respectives devant la commission d'examen de la chambre des Lords sur la Constitution le 10 juillet 2002 :

« I have always held the view, and I have always expressed the view, that it would have been better if the Government of Wales Act had incorporated primary legislative powers, but that is not the settlement we operate. It may come in the future. I have never taken the view we should have tax raising powers but I have always held the view personally we should have had and should have primary legislative powers »[310] .

309 **Richard Rawlings,** ***Delineating Wales : Constitutional, Legal and Administrative Aspects of National Devolution*** , University of Wales Press, Cardiff, 2003, p. 507

310 House of Lords Select Committee on the Constitution, Devolution: Inter-Institutional Relations in the United Kingdom , Minutes of Evidence, 10 juillet 2002, p. 237 « J'ai toujours été d'avis, et je l'ai toujours exprimé, qu'il aurait été préférable que le Government of Wales Act comprenne des compétences législatives primaires, mais nous ne travaillons pas ainsi.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Les premiers mois de travail de la commission Richard, dont la séance inaugurale eut lieu en septembre 2002, furent consacrés à des entretiens permettant de rassembler les témoignages des membres du Cabinet ministériel dans un premier temps, puis de figures politiques ayant contribué au débat sur la dévolution au pays de Galles avant le référendum de 1997. Citons par exemple les témoignages de l'ancien secrétaire d'Etat pour le pays de Galles, Ron Davies, ou de l'ardent pro-dévolutionniste John Osmond de l'*Institute of Welsh Affairs*, mais encore du Professeur Kevin Morgan de la campagne *Yes for Wales*. Selon Laura McAllister[311], seul un opposant à la dévolution accepta de témoigner devant la commission. Il s'agissait de l'avocat Robert Buckland, ancien candidat du parti conservateur.

Les membres de la commission eurent également l'occasion de visiter les institutions politiques écossaises et d'obtenir les témoignages respectifs des membres de l'Exécutif écossais, des députés du Parlement et autres acteurs de la vie politique écossaise afin de permettre des comparaisons intéressantes au regard de la mise en œuvre de la législation écossaise et du fonctionnement interne du Parlement. Le modèle nord-irlandais fut également étudié et le président de l'Assemblée nord-irlandaise, Lord Alderdyce, entendu par la commission. Elle ne put toutefois visiter l'Assemblée en raison de sa suspension temporaire.

Pendant toute la durée de son enquête, la commission Richard recueillit les témoignages[312] de plus de cent cinquante personnes lors de cent quinze séances environ. Elle profita également de trois séminaires avec des universitaires et neuf réunions publiques tenues dans tout le pays de Galles et attirant chacune quatre vingts personnes en moyenne. De nombreuses organisations collaborant étroitement avec l'Assemblée furent également entendues. Celles-ci comprenaient un certain nombre d'organisations publiques sponsorisées par l'Assemblée (*ASPBs – Assembly Sponsored Public Body*) telles que l'office du tourisme gallois (*Wales Tourist Board*), la *Welsh Development Agency*, l'organisme chargé du financement et de la promotion de la culture au pays de Galles (*Arts Council for Wales*), l'agence pour l'environnement (*Environment Agency*), le conseil national des musées et galeries (*National Museums and Galleries of Wales*) et d'autres encore. Les membres de la commission ne manquèrent pas de travail car ils reçurent également les contributions d'organisations fréquemment consultées par l'Assemblée (comme la *Disability Rights Commission*, la *Commission for Racial Equality*, la *Equal Opportunities Commission*, *Stonewall Cymru*, l'association galloise pour le respect des droits des homosexuels, ou encore la *All Wales Ethnic Minority Association*), d'organisations bénévoles (telles que *Wales Council for Voluntary Action*, *Boys' and Girls' Clubs of Wales* ou *Wales Women's National Coalition*) ainsi que d'organisations représentant le milieu des affaires et le secteur privé (*CBI Wales* et les chambres de commerce par exemple). Enfin, la commission put se targuer d'avoir recueilli plus de trois cents témoignages écrits de membres du grand public en réponse aux deux documents de consultation qu'elle publia en novembre 2002, au regard des pouvoirs de l'Assemblée, et en mars 2003, au sujet de la taille de l'Assemblée et de son système électoral.

En février 2003, les partis politiques représentés à l'Assemblée eurent également l'occasion d'apporter leur témoignage et de contribuer au débat. Cependant, seuls les

Cela viendra sans doute à l'avenir. Je n'ai jamais pensé que nous devrions avoir des compétences fiscales mais j'ai toujours été d'avis que nous aurions dû obtenir, et que nous devrions obtenir, des compétences législatives primaires ».

311 **Laura McAllister,** ***The Richard Commission – Wales's alternative constitutional convention?*** **,** *op. cit.* p. 134

312 Le texte intégral des témoignages recueillis par la commission Richard est disponible sur le site internet de l'Assemblée galloise : http://www.richardcommission.gov.uk/content/template.asp?ID=/content/evidence/index.asp

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

libéraux-démocrates, les nationalistes et les conservateurs décidèrent de participer à un débat vis-à-vis duquel le parti travailliste gallois préférait se montrer prudent jusqu'aux élections à l'Assemblée de mai 2003. Les nationalistes et les libéraux-démocrates proposèrent quant à eux des modifications parfois radicales.

Les libéraux-démocrates prônèrent ainsi la mise en place d'une Assemblée galloise (*Welsh Senedd*) dotée de compétences législatives et fiscales dans le contexte d'un Etat britannique fédéral ainsi qu'une séparation très nette des pouvoirs des branches exécutive et législative, une administration galloise distincte, une augmentation du nombre de députés afin qu'il s'élève à quatre-vingts députés élus au scrutin uninominal préférentiel avec report de voix, un nouveau système judiciaire gallois et, enfin, une réforme complète de la formule Barnett. Ces propositions étaient en effet bien loin du type de dévolution mis en place au pays de Galles par le gouvernement travailliste.

Paradoxalement, les nationalistes émirent des propositions plus modérées, préconisant une progression par étapes des pouvoirs transférés à l'Assemblée. L'une des premières étapes serait selon eux d'obtenir un accord formel de la part de Westminster permettant d'accorder à l'Assemblée une plus grande liberté quant à l'élaboration de législation secondaire rentrant dans le cadre des projets législatifs primaires proposés par Westminster. C'est à dire que l'Assemblée pourrait élaborer des provisions législatives secondaires spécifiquement adaptées au pays de Galles qui seraient intégrées dans tout texte de loi entériné à Westminster hormis dans les domaines qui lui sont réservés. Les nationalistes considéraient qu'il n'existait aucun obstacle à la mise en place immédiate de cette procédure car elle ne modifiait en rien le *Government of Wales Act* 1998 dans le sens où les compétences législatives de l'Assemblée demeureraient circonscrites à une législation secondaire. Toutefois, *Plaid Cymru* voulait aller un peu plus loin en étendant les domaines de compétence de l'Assemblée à la police ou encore aux chemins de fer, par exemple, et rejoignait les libéraux-démocrates dans leur volonté d'élargir l'Assemblée à quatre-vingts membres élus au scrutin uninominal préférentiel avec report de voix, d'obtenir une administration distinctement galloise et de réviser la formule Barnett. Pour autant, les nationalistes ne perdaient pas de vue l'objectif de compétences législatives primaires et de pouvoirs fiscaux sur le modèle du Parlement de Holyrood. Ils se montrèrent cependant particulièrement prudents dans leurs propos afin que leur soutien à l'élargissement des pouvoirs de l'Assemblée ne soit pas perçu comme le souhait d'utiliser une Assemblée galloise plus autonome comme un tremplin vers l'indépendance. Ils précisèrent ainsi :

« … we wish to make it clear that we do not regard legislative devolution as a mere staging post to full national status. It is a perfectly valid constitutional state of affairs in its own right, which is far more than can be said of the present arrangements […] Only a legislative Assembly, along the same lines as the Scottish Parliament, with more powers in already devolved subject areas plus some key further areas, will be able to provide for a stable and equal relationship between Wales and other parts of the UK, as well as providing the platform for the implementation of policies that can release the potential of Wales and improve the quality of our people's lives »[313].

[313] Plaid Cymru, Developing the National Assembly , Evidence to the Richard Commission, février 2003, paragraphe 6. « Nous souhaitons dire clairement que nous ne considérons pas la dévolution législative comme un simple tremplin vers un statut national indépendant. Il s'agit d'une solution constitutionnelle parfaitement viable, ce que l'on ne peut pas dire de la situation actuelle… Seule une Assemblée législative sur le modèle du Parlement écossais, avec davantage de pouvoirs dans les domaines déjà décentralisés ainsi que dans de nouveaux domaines, pourra permettre qu'une situation stable et

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Enfin, les conservateurs s'opposèrent sans surprise à tout changement fondamental du *Government of Wales Act* mais se déclarèrent en faveur d'un transfert de pouvoirs au cas par cas. Le parti conservateur gallois souligna à ce titre que les députés conservateurs à l'Assemblée s'étaient exprimés favorablement au transfert de pouvoirs relatifs aux conditions sanitaires des animaux ou encore à la génération d'électricité au delà du seuil de cinquante mégawatts et, enfin, aux droits d'inscription universitaires (*top-up fees*).

Les propositions des travaillistes s'avérèrent sans doute plus complexes à formuler, comme le suggère la prudence dont ils firent preuve tout au long de l'enquête. En effet, le groupe travailliste à l'Assemblée galloise, favorable à d'importantes modifications, se heurtait au scepticisme des députés gallois à Westminster, et du gouvernement travailliste. L'intervention du seul travailliste entendu par la commission Richard juste avant les élections à l'Assemblée de mai 2003, hormis les membres du Cabinet ministériel, illustre parfaitement les tensions internes au parti travailliste au regard d'une modification du *Government of Wales Act* 1998. Le secrétaire d'Etat pour le pays de Galles, Peter Hain, fut entendu par la commission Richard en mars. Pivot central des relations entre la nouvelle arène politique galloise et Westminster, Peter Hain parvenait difficilement à contenir la volonté de changement des membres de l'Assemblée galloise d'une part et à faire accepter un nouveau transfert de pouvoirs à Westminster de l'autre. Son témoignage contenait par conséquent certaines mises en garde visant à tempérer les revendications des divers acteurs de l'Assemblée galloise :

« I think it is important to begin with recognising that the existing settlement is working well. I am not saying that it cannot be improved and I look forward to receiving the Commission's recommendations over areas where we can improve it…It is important to recognise that the system is quite young and that there really needs to be a persuasive case put to justify radical change and to underpin the case for even more substantial alterations »[314].

Peter Hain rappela également que la commission Richard devait garder à l'esprit que toute proposition de modification majeure du système de dévolution adopté en 1998 devait être légitimé démocratiquement, comme le *Government of Wales Act* l'avait été par le résultat des élections générales de 1997 d'abord, et par voie de référendum ensuite. Il ajouta :

« I am not pronouncing on that myself ; this is a matter that I would be interested to hear your views on as to the democratic mandate for any substantial or radical changes. I think it is important there again to bear especially in mind the views of Welsh MPs in this respect since they would be invited to introduce any legislation that was recommended or was agreed »[315].

égalitaire s'établisse entre le pays de Galles et d'autres parties du Royaume-Uni et que le pays de Galles puisse mettre en place des politiques lui permettant d'atteindre son potentiel et d'améliorer la vie de ses habitants ».

[314] Peter Hain, Secretary of State for Wales, Oral evidence to the Richard Commission , 13 mars 2003. « Je pense qu'il est important que nous commencions à reconnaître que le système de dévolution actuel fonctionne bien. Je ne dis pas qu'il ne peut pas être amélioré et j'attends avec impatience de recevoir les recommandations de la commission sur les domaines à améliorer… Il est important de reconnaître que le système est tout jeune et qu'il est primordial que des raisons persuasives soient donnés pour justifier tout changement radical et confirmer le besoin de modifications supplémentaires »

[315] Ibid. « Je ne me prononcerai pas à ce sujet moi-même ; c'est un sujet sur lequel j'aimerais entendre vos opinions au regard du mandat démocratique qu'obtiendrait tout changement radical. Je pense que là encore il est important de garder

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Les opinions des députés travaillistes gallois à Westminster, auxquels Peter Hain faisait référence dans son témoignage, divergeaient en effet distinctement de celles des députés à l'Assemblée galloise. La commission obtint enfin les témoignages des députés travaillistes à Westminster en juin 2003, après que le parti travailliste ait obtenu une majorité relative de sièges à l'Assemblée galloise et qu'il soit par conséquent quelque peu sorti de sa réserve. Une dizaine de députés travaillistes issus du *Group of North Wales Labour MPs* écrivirent un rapport à l'intention de la commission Richard[316] dans lequel ils exprimèrent leur opposition à tout changement radical du *Government of Wales Act* 1998 qui, selon eux, fonctionnait de manière satisfaisante. Ils estimaient qu'il revenait aux partisans de changements au système en vigueur d'en démontrer la nécessité. Ils devaient en outre préciser comment les faire légitimer démocratiquement par la population galloise. Les signataires du rapport anticipaient par ailleurs que ces changements devaient être approuvés par le biais d'un autre référendum, lui-même intégré à un manifeste politique auparavant approuvé par voie des urnes. Ils remarquaient toutefois que les résultats des élections à l'Assemblée galloise n'indiquaient pas de volonté particulière en ce sens.

Le *First Minister* lui-même se montra plus prudent et reprit les arguments auparavant avancés par Peter Hain lors d'une nouvelle intervention devant la commission en juillet 2003. Il assura à cette occasion que l'Assemblée galloise ne devait se voir attribuer de pouvoirs plus importants qu'au cas où de tels besoins, permettant une mise en œuvre plus efficace de la législation, étaient prouvés[317]. Paradoxalement, il réitéra pourtant son souhait d'obtenir des compétences législatives primaires pour l'Assemblée lors d'une intervention à l'Assemblée le 3 février 2004[318].

La réserve dont fit montre le *First Minister* gallois, pourtant favorable à l'obtention de compétences législatives primaires pour l'Assemblée, fut symptomatique du débat qui faisait rage au sein du parti travailliste tout au long de l'enquête de la commission Richard et qui faisait écho à des divisions et des tensions très anciennes. Il était en effet attendu que le rapport de la commission recommanderait le transfert de compétences législatives primaires à l'Assemblée sur la base d'un système hybride combinant certains aspects des systèmes écossais et nord-irlandais, une décision fort controversée parmi les travaillistes. La publication imminente du rapport de la commission Richard poussa même dix-neuf députés travaillistes gallois à Westminster à écrire une lettre au Premier ministre Tony Blair en février 2004 afin de le mettre en garde contre toute modification du *Government of Wales Act* 1998 non soumise à référendum[319]. De même, le secrétaire d'Etat pour le pays de Galles, Peter Hain, se déclara fermement opposé à une solution s'inspirant du système écossais qu'il compara à une « boîte de Pandore »[320]. De son côté le ministre gallois des Affaires rurales, Carwyn Jones, défendait l'idée de compétences législatives primaires et d'une révision de la formule Barnett permettant de mieux refléter les besoins budgétaires du

à l'esprit les opinions des députés gallois à Westminster puisqu'ils seraient invités à introduire au Parlement tout projet de loi recommandé ou approuvé ».

316 ***Memorandum to the Richard Commission from the North Wales Group of Labour MPs,*** juin 2003.

317 ***Strategy Wales*** *, Briefing notes on evidence given to the Richard Commission*, 25 juillet 2003.

318 ***Welsh Assembly Record*** , 3 février 2004, p. 14 http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-chamber/bus-chamber-second-assembly.htm.

319 ***MPs warn on Assembly powers*** , BBC Wales, 26 février 2004, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/wales/3487830.stm

3 20 **Kirsty Buchanan,** ***No Parliament for Wales*** **,** Western Mail, 13 janvier 2004.

320

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

pays de Galles dans un livret intitulé *The Future of Welsh Labour*. Finalement, ne parvenant pas à colmater les brèches en son sein, le parti travailliste dut reporter au 11 septembre 2004 la conférence exceptionnelle qu'il avait prévu d'organiser en juillet afin d'étudier les recommandations de la commission Richard. Un comité de liaison, comprenant trois députés travaillistes gallois à l'Assemblée et trois députés gallois du groupe parlementaire travailliste à Westminster[321], dut même être créé afin d'améliorer la communication au sein du parti travailliste.

La réaction du parti travailliste à la publication du rapport de la commission Richard le 31 mars 2004 fut à l'image de l'attitude qu'il avait adoptée tout au long de l'enquête : l'enthousiasme du groupe travailliste gallois à l'Assemblée et des membres du Cabinet ministériel gallois était tempéré par le discours plus sceptique de certains éléments au sein du groupe parlementaire travailliste à Westminster. Ainsi, tandis que le *First Minister* gallois se félicitait de la publication du rapport de la commission Richard dont l'unanimité reflétait selon lui « la maturation de la société civile galloise »[322] et constituait « un jour à marquer d'une pierre blanche pour le pays de Galles »[323], le secrétaire d'Etat pour le pays de Galles, Peter Hain, rappelait que si le rapport apportait certaines pistes de réflexion, ses recommandations devraient être validées par les gouvernements à Cardiff et à Westminster. Ses propos furent repris par la majorité des députés travaillistes et conservateurs à Westminster qui demandèrent immédiatement l'organisation d'un référendum sur les recommandations de la commission Richard[324].

Paradoxalement, les représentants des quatre partis politiques représentés dans la commission Richard étaient quant à eux parvenus à se mettre d'accord et se déclarer unanimement favorables à ce que l'Assemblée soit dotée de compétences législatives primaires et que le nombre de ses députés soit augmenté au nombre de quatre-vingts, élus au scrutin uninominal préférentiel avec report de voix. Lord Richard lui-même ne dissimula pas sa surprise :

« I didn't expect that the political representatives would be able to come to an agreed understanding. The reason they did was because they looked at the evidence »[325].

L'ensemble des témoignages recueillis et des problèmes constatés par les membres de la commission Richard tout au long de leur enquête indiquait en effet que l'Assemblée devait obtenir davantage de pouvoirs. Le rapport de la commission recommandait en premier lieu que l'Assemblée galloise devienne une assemblée législative et puisse légiférer elle-même dans les domaines qui lui furent transférés en 1999. L'Assemblée cesserait d'être un organe collégial mais jouirait désormais de branches exécutive et législative distinctes.

321 Il s'agissait d'une part des députés à l'Assemblée Leighton Andrews, Lynne Neagle et Ann Jones, et d'autre part des députés gallois à Westminster Jackie Lawrence, Mark Tami et Wayne David. 3 22 ***Welsh Assembly Record*** **,** 31 mars 2004, p. 36 « It is a mark of the maturing of civic society in Wales… » http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-chamber/bus-chamber-second-assembly.htm 323 *Ibid.* « Today is a red letter day for Wales… »

322 3 24 **Kirsty Buchanan,** ***Labour and Tory MPs demand referendum*** **,** Western Mail, 1er avril 2004.

323

324

325 3 25 Lord Richard of Ammanford, "Responding to Richard" conference , Institute of Welsh Affairs, Cardiff, 23 avril 2004. « Je ne m'attendais pas à ce que les représentants politiques parviennent à trouver un accord. La raison pour laquelle ils y sont parvenus tient à leur constatation des faits ».

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Les signataires du rapport prévoyaient qu'un nouveau *Government of Wales Act* serait entériné à Westminster à temps pour qu'une Assemblée galloise aux pouvoirs renforcés soit élue en mai 2011. Jusqu'à cette date de nouveaux pouvoirs seraient transférés à l'Assemblée dans le cadre du *Government of Wales Act* de 1998 afin de lui permettre un maximum de flexibilité quant à l'exercice de ses compétences législatives secondaires. Le rapport de la commission Richard préconisait également une augmentation du nombre de députés, dont le nombre devait atteindre quatre-vingts. Ils seraient élus au scrutin uninominal préférentiel avec report de voix car le système prévu par le *Government of Wales Act* 1998 ne permettait pas une telle augmentation. Les membres de la commission Richard notaient également que le budget de l'Assemblée subirait une augmentation moyenne de dix millions de livres sterling par an en raison de l'augmentation du nombre de ses députés. Ils suggéraient en outre que l'octroi de pouvoirs fiscaux était souhaitable mais qu'il n'était pas indispensable. Enfin, l'examen de législation primaire plutôt que secondaire nécessiterait certains aménagements du fonctionnement de l'Assemblée, tout particulièrement au niveau des commissions d'examen dont le rôle devait être mieux défini.

Malgré les nombreuses critiques du fonctionnement de l'Assemblée évoquées plus haut, recueillies par la commission d'enquête du *Presiding Officer* d'abord et la commission Richard ensuite, Lord Richard, entouré de ses neuf collaborateurs, se défendit de penser que leurs conclusions découlaient de dysfonctionnements inhérents au système établi par le *Government of Wales Act* 1998. Il déclara ainsi le 31 mars 2004, lors de la première conférence de presse de la commission Richard au St David's Hall de Cardiff :

« The surprising thing – and I want to emphasise this – is that we didn't reach this conclusion because the present system is not working. Almost the opposite in fact. It is precisely the success of the Assembly and the Welsh Assembly Government in establishing itself as the government of Wales in the key public policy areas that creates the pressure for change. We examined in detail the dynamics of the present situation and found that the Assembly is increasingly setting the legislative agenda for Wales in devolved areas and negotiating with Whitehall and Westminster for the legislation it needs. Since this is already happening and likely to happen increasingly in future, it seemed to us that the most efficient and straightforward process would be for the Assembly itself to pass this legislation in Cardiff »[326].

Ce commentaire suggère que plus l'Assemblée galloise prend le contrôle de son propre fonctionnement et de ses prérogatives, plus ses membres souhaitent repousser ses limites afin d'améliorer plus encore la qualité de son travail et des services qu'elle offre à la

[326] Discours de Lord Richard lors de la conférence de presse de St David's Hall, Cardiff, le 31 mars 2004. Reproduit dans John Osmond, Richard Commission sets agenda , Quarterly Devolution Report, Institute of Welsh Affairs, mars à juin 2004, p. 3-4 « Ce qu'il y a de surprenant – et j'aimerais le souligner – est que nous ne sommes pas parvenus à cette conclusion parce que le système actuel ne fonctionne pas. Bien au contraire. C'est précisemment parce que l'Assemblée et son gouvernement sont parvenus à s'établir en tant que gouvernement du pays de Galles dans de nombreux domaines clefs qu'il existe une certaine pression pour davantage de changements. Nous avons examiné en détail la dynamique de la situation actuelle et nous avons trouvé que l'Assemblée fixe de plus en plus souvent l'agenda politique pour le pays de Galles dans les domaines qui lui sont transférés et négocie de mieux en mieux la législation dont elle a besoin avec Whitehall et Westminster. Puisque cela est déjà le cas et que le phénomène devrait s'accentuer à l'avenir, il nous semble qu'il serait plus efficace et judicieux que l'Assemblée décide elle-même de sa législation à Cardiff ». [3 27] Davies, op. cit. p. 2

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

population galloise. Notre analyse des divergences politiques entre les institutions politiques britanniques dans les domaines de la santé et de l'enseignement supérieur abonde en effet dans ce sens. Néanmoins, nous avons souligné à plusieurs reprises les conflits d'intérêt opposant les nouvelles institutions à Westminster et le contrôle que ce dernier souhaite parfois leur imposer. De même, les restrictions inhérentes au *Government of Wales Act* de 1998 a, comme nous l'avons souligné plus haut, soulevé de nombreuses critiques et poussé ses détracteurs à réclamer davantage de pouvoirs. Dans un cas comme dans l'autre la dévolution entraînerait dès lors un effet boule de neige. Les premières années des nouvelles institutions suggèrent néanmoins que ce phénomène s'accentue d'autant plus que les limites imposées par Westminster sont grandes. Ron Davies avait par conséquent vu juste lorsqu'il dit de la dévolution qu'il s'agit d'un processus et non d'un événement même si l'expression relève depuis plutôt du lieu commun[327]. Paradoxalement, ce processus dépend pour beaucoup de l'attitude de Westminster et du gouvernement britannique au regard des nouveaux espaces politiques gallois et écossais.

Dans le cas du pays de Galles, ce phénomène fut illustré par la création de deux commissions d'enquête sur l'Assemblée moins de deux ans seulement après son ouverture officielle: l'une en juillet 2000, et l'autre en octobre 2000. Bien qu'il s'agissait officiellement pour la première d'une enquête sur les possibles améliorations à apporter au fonctionnement de l'Assemblée, son travail ne manqua pas de soulever d'importantes questions relatives à l'efficacité des pressions qu'exerçait l'Assemblée sur Westminster et à sa mission même en tant qu'arène politique nationale galloise. Dès ses débuts, l'Assemblée galloise suscita donc une réflexion sur son véritable rôle pour le pays de Galles et son caractère national. Si l'Assemblée galloise devait exister, elle devrait également se forger sa propre identité politique et poursuivre ses propres objectifs.

Il s'agit là de l'essentiel des conclusions de la seconde commission d'enquête, dite commission Richard, comme le suggèrent l'unanimité de ses recommandations mais également le caractère de son travail et des témoignages qu'elle recueillit. Comme nous l'avons souligné plus haut, le projet d'Assemblée approuvé de justesse lors du référendum de 1997 était le fruit de rudes tractations internes au parti travailliste. Le travail de la commission Richard s'apparentait en revanche davantage à celui d'une convention constitutionnelle sur le modèle de la Convention constitutionnelle écossaise. Le caractère consultatif de la commission Richard a contribué à créer un véritable débat national sur l'avenir politique et constitutionnel du pays de Galles. Ce débat n'avait pu avoir lieu en 1997 en raison, entre autres, de l'absence de consensus entre les partis politiques, les tensions internes au parti travailliste et, sans doute, les divisions identitaires galloises. Contrairement au *Scotland Act* 1998, le contenu du *Government of Wales Act* 1998 ne représentait pas le fruit d'une réflexion commune aux partis politiques mais aussi aux églises, au milieu des affaires, aux organisations bénévoles ou culturelles, aux syndicats, aux divers groupes d'intérêts et autres lobbies. En consultant le plus largement possible les organismes représentatifs de la société galloise, la commission Richard a su enfin stimuler un débat jusqu'alors inexistant sur la dévolution au pays de Galles.

Paradoxalement, la mise en place d'un projet de dévolution « minimaliste » au pays de Galles aura fini par rassembler une population galloise jadis frileuse à cet égard autour d'un projet plus abouti. Nous verrons néanmoins que le *Government of Wales Act* de 2006 qui découla de cette nouvelle mobilisation ne reflétera pas entièrement les recommandations de la commission Richard et promet par conséquent de devenir un tremplin vers de nouveaux développements : politiques, constitutionnels et identitaires.

327

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

c) Better Governance for Wales et le Government of Wales Act de 2006

Un livre blanc répondant aux recommandations de la commission Richard, *Better Government for Wales*, fut publié le 15 juin 2005, un mois seulement après la victoire du parti travailliste aux élections législatives britanniques. Le livre blanc reprenait pour l'essentiel le contenu d'un premier document du même titre publié par le parti travailliste en août 2004 et unanimement approuvé par ses membres le 13 septembre 2004, lors d'une conférence spéciale à Cardiff[328]. Les deux documents firent néanmoins l'objet de controverses à l'Assemblée galloise dès leur parution.

Certaines des propositions principales de la commission Richard avaient en effet été rejetées. Ce fut notamment le cas de la taille de l'Assemblée et de son mode de scrutin. Le gouvernement écarta la proposition de la commission Richard, favorable à une Assemblée composée de quatre-vingts députés élus au scrutin uninominal préférentiel avec report de voix, et préféra conserver le système électoral en vigueur pour une Assemblée de soixante membres seulement en dépit d'une surcharge de travail déjà avérée. Le gouvernement voulut néanmoins, dans le but affiché de clarifier la procédure électorale, porter l'accent sur l'interdiction pour un candidat à un siège de circonscription de présenter sa candidature au même temps sur une liste régionale. Les détracteurs de cette mesure ne manquèrent pas de soulever son inspiration politique car nul n'ignorait à Cardiff que la totalité des députés travaillistes de la seconde Assemblée avait obtenu des sièges de circonscription grâce au scrutin uninominal à un tour. En outre, la commission Richard n'avait à aucun moment lors de son enquête constatée une quelconque insatisfaction à cet égard auprès du grand public. Le conservateur Nick Bourne, aujourd'hui à la tête de l'opposition à l'Assemblée, souleva par ailleurs ce point lors d'une séance plénière consacrée au livre blanc. Il fustigea une décision qui selon lui allait à l'encontre des intérêts gallois en empêchant des candidats prometteurs d'être élus députés et qu'il qualifia de revanche « malveillante »[329].

Le livre blanc représentait pour beaucoup une formalisation des procédures visant à séparer les branches législative et exécutive de l'Assemblée, mises en place dès la première législature. En ce sens, le livre blanc put satisfaire les recommandations de la commission Richard et de l'ensemble des députés à l'Assemblée. *Better Governance for Wales* exposa en effet dans une première partie la nécessité d'un changement qui avait partiellement eu lieu en pratique. Cette décision permettait de clarifier le rôle de chacun au sein de l'Assemblée et pour le grand public et prévenait sans doute certains des dysfonctionnements internes à l'Assemblée. Une telle séparation des pouvoirs permettait également une révision des *Standing Orders* de l'Assemblée et la rapprochait du modèle écossais ; un modèle dont le gouvernement s'éloignera toutefois au regard de ses propositions sur les compétences législatives potentielles de l'Assemblée galloise.

Le livre blanc proposera en effet trois étapes distinctes d'un transfert de pouvoirs à l'Assemblée galloise, dont la dernière serait soumise à référendum en 2011, avant les élections à la quatrième session de l'Assemblée galloise. Ces trois étapes seront reprises dans la troisième partie du *Government of Wales Act* de 2006. La première implique le développement du pouvoir réglementaire que possède déjà l'Assemblée (*framework legislation*). Ses décisions seront ensuite intégrées à des textes de lois entérinés par Westminster. Il s'agit là d'une des propositions émises par *Plaid Cymru* à la commission Richard et que l'on retrouve dans son rapport. Cette mesure put être mise en œuvre

[328] **Welsh Labour Party,** ***Better Government for Wales*** , août 2004.

[329] ***Welsh Assembly Record,*** 15 juin 2005, p. 60 « …it is malicious, malevolent and spiteful » http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-chamber/bus-chamber-second-assembly.htm

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

immédiatement car elle reposait sur un système préexistant. Sa mise en application fut définie plus précisément dans la version révisée de la *Devolution Guidance Note 9* [330] publiée par le département des affaires constitutionnelles (*Department of Constitutional Affairs*) en novembre 2005 et établissant que l'Assemblée devait avoir le pouvoir d'agir selon sa volonté dans le cadre de tout projet de loi relevant d'un domaine transféré. Elle fut notamment utilisée dans le cas du *NHS Redress Act* 2006, le *Education and Inspections Act* 2006 et le *Commissioner for Older People (Wales) Act* 2006.

La seconde phase du processus menant à l'octroi de pouvoirs législatifs à l'Assemblée sera mise en œuvre à partir des élections à l'Assemblée de mai 2007 et proposera deux nouveaux types de pouvoirs législatifs. D'une part, l'Assemblée pourra demander l'accord du Parlement de Westminster pour un transfert de pouvoirs dans le cadre de ses *Standing Orders* par un mécanisme dit « ordres du conseil » (*Orders in Council*), plus communément nommé LCO (*Legislative Competence Orders*). Le Parlement de Westminster lui accordera ou non au cas par cas des pouvoirs supplémentaires précis par le biais d'un LCO. Notons que cela se rapproche des recommandations du parti conservateur gallois à la commission Richard puisqu'il s'était exprimé favorablement à un transfert de pouvoirs au cas par cas. D'autre part, l'Assemblée aura la possibilité de prendre des « mesures » (*Assembly Measures*) dans le cadre strict du pouvoir qui lui a été accordé par un LCO. L'Assemblée n'aura pas à obtenir l'accord du Parlement de Westminster avant de prendre de telles « mesures » et elles ne seront pas sujettes à débat au Parlement (article 95 du *Government of Wales Act* 2006). L'Assemblée pourra ainsi entériner une législation galloise différente de la législation anglaise et pourra dès lors apporter des amendements, ajouter des provisions particulières ou même abroger un acte parlementaire au regard de son application au pays de Galles. Ces mesures pourront également accorder de nouveaux pouvoirs à l'Exécutif gallois. Dans ce cas, l'Assemblée pourra obliger l'Exécutif à lui demander son accord.

Le livre blanc voulut illustrer ce mécanisme en donnant pour exemple un LCO accordant à l'Assemblée tous pouvoirs concernant la santé et la protection sociale des enfants au pays de Galles[331]. Le livre blanc précisera qu'à l'exception des domaines réservés à Westminster, l'Assemblée pourrait abroger tout acte parlementaire ayant trait à cette question et elle serait libre d'entériner des textes législatifs distinctement gallois grâce à des « mesures » qui viendraient remplacer les actes parlementaires votés à Westminster. Le pays de Galles jouirait alors d'une législation qui lui serait propre, et cela dans la vingtaine de domaines étant potentiellement transférables par le biais d'un LCO et dont la liste apparaît dans l'Annexe 5 du *Government of Wales Act* 2006. Il s'agit des domaines suivants : l'agriculture, la pisciculture, les forêts et le développement rural ; les monuments et sites historiques ; la culture ; le développement économique ; l'environnement ; les services d'urgence et la protection contre les incendies ; les produits alimentaires ; le logement ; les transports et les réseaux autoroutiers ; la protection sociale ; les services administratifs ; l'urbanisme ; les loisirs et les sports ; le tourisme ; l'eau et la protection contre les inondations ; la langue galloise ; l'Assemblée galloise ; les services de santé ou encore l'éducation et la formation continue. Notons qu'il existe un certain nombre de provisions précises pour chacun de ces trois derniers domaines en raison de l'adoption par le gouvernement travailliste du mode de « pouvoirs transférés » sur lequel nous reviendrons plus loin. En outre, certains textes législatifs entérinés à Westminster depuis 2006 ont anticipé sur cette deuxième phase du processus et ont conféré à l'Assemblée davantage de pouvoirs en ajoutant de nouveaux

[330] ***Post-Devolution Primary Legislation Affecting Wales*** **, Devolution Guidance Note 9,** Department of Constitutional Affairs, novembre 2005, http://www.dca.gov.uk/constitution/devolution/guidance/dgn09.pdf

[331] **Wales Office,** ***Better Governance for Wales*** **,** juin 2005, chapitre 3 article 18, alinéa b, p. 23

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

domaines à l'Annexe 5 du *Government of Wales Act* 2006. Ainsi, le *Further Education and Training Bill* accorde à l'Assemblée d'importants pouvoirs concernant l'éducation et la formation professionnelle des jeunes de plus de seize ans en dehors des institutions d'enseignement supérieur, et le *Local Government and Public Involvement in Health Bill* lui confère de nouveaux pouvoirs sur tout un éventail d'activités au sein des collectivités locales. Par ce biais l'Assemblée galloise disposa de nouveaux pouvoirs avant même le début de la seconde phase du processus mise en œuvre après les élections législatives de mai 2007. Néanmoins, le développement de ce système, certes plus rapide que le mécanisme des LCO, signifie que les pouvoirs obtenus par l'Assemblée dépendent plus des priorités politiques de Westminster que de ses propres besoins et demandes. Ce n'est pas le cas des LCO mais ceux-ci présentent toutefois l'inconvénient de devoir être formellement approuvés par le secrétaire d'Etat pour le pays de Galles d'abord, et par les deux chambres du Parlement ensuite. Tout LCO impliquera par conséquent de longues périodes d'examen à Westminster et à l'Assemblée. Le Parlement britannique aura donc un rôle important dans ce processus et pourrait influencer le contenu et l'étendue des LCO. Il pourrait par ce biais chercher à limiter les pouvoirs de l'Assemblée en fonction de ses propres intérêts et à peser de tout son poids politique dans le programme législatif de l'Assemblée. S'il est difficile de mesurer l'ampleur de cette influence, l'importance de la co-opération entre Cardiff et Westminster ne fait aucun doute. Lord Richard définira cette procédure ainsi:

« A mechanism which with good will could work […] [but] which with ill will can fairly easily be frustrated »[332].

Selon Alan Trench, les tensions entre Westminster et Cardiff pourraient être exacerbées dans le cas d'une majorité de députés travaillistes à Westminster et la perte de la majorité pour les travaillistes à Cardiff. Or, ce fut le cas après les élections à l'Assemblée de mai 2007 et la formation d'un gouvernement de coalition entre les travaillistes et *Plaid Cyrmu*. L'opposition pourrait chercher à obtenir davantage de pouvoirs contre le gré des travaillistes à Westminster et aux disputes politiques pourraient se mêler des disputes d'ordre constitutionnel.

« Party political concerns will be enmeshed with territorial and intergovernmental ones in such an argument, and issues of constitutional principle are likely to be overwhelmed. It is hard to see how that will improve the quality of government in Wales »[333].

En outre, de nombreux commentateurs politiques tels que Richard Rawlings, Laura McAllister, Alan Trench, ou encore Keith Patchett ont souligné l'aspect disparate des compétences législatives de l'Assemblée galloise dont les pouvoirs pourront lui être conférés de neuf façons différentes selon le calcul de Patchett[334]! Ce « patchwork » législatif

[332] Lord Richard, Speech to the Institute of Welsh Politics' conference on 'The Future of Welsh Politics' , Cardiff, 20 septembre 2006. « Un mécanisme qui pourrait fonctionner avec de la bonne volonté mais qui pourrait facilement être frustré en usant de mauvaise volonté »

[333] Alan Trench, Old Wine in New Bottles? Relations between London and Cardiff after the Government of Wales Act 2006 , Contemporary Wales, octobre 2007, vol. 20, no. 1, University of Wales Press, p. 39 « Les intérêts des partis politiques s'entremêleront aux intérêts territoriaux et inter-gouvernementaux dans de telles disputes et les questions de principes consitutionnels seront certainement engloutis. Il est difficile de voir en quoi cela améliorera la qualité du gouvernement au pays de Galles ».

[334] **House of Lords, Select Committee on the Constitution, *Government of Wales Bill*** , *Report with Evidence*, 8th Report of Session 2005-2006, HL Paper 442, p. 16, article 30.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

est par conséquent en contradiction avec le but affiché du livre blanc de 2005, à savoir simplifier la procédure législative et clarifier le fonctionnement de l'Assemblée et l'étendue de ses pouvoirs pour le public gallois afin de mieux définir les responsabilités de chacun à Cardiff et à Westminster.

Au printemps 2008, neuf LCO avaient été introduits à l'Assemblée galloise dont un seulement, *The National Assembly for Wales (Legislative Competence) (Education and Training) Order 2008*, avait été entériné en raison de la longueur des procédures. Ce LCO avait en effet été introduit à l'Assemblée le 11 juin 2007, approuvé par l'Assemblée le 5 février 2008, puis approuvé par la Chambre des Lords et la Chambre des Communes les 12 et 19 mars 2008. Il reçut le sceau royal le 9 avril 2008, un jour jugé « historique » par le *First Minister* gallois, qui déclara :

« For the first time in five hundred years the people of Wales are now able to create laws to help improve their day to day lives. This is what makes it such an historic day »[335].

Les huit autres LCO concernaient dans l'ordre de leur introduction l'environnement et la gestion des déchets, les enfants vulnérables, les soins à domicile, les habitations à loyer modéré, certaines provisions quant aux services de santé mentale, la sécurité incendie des habitations, la tutelle ou la curatelle des incapables majeurs, et certaines provisions quant aux services de transport par bus ou par car. Un dixième LCO concernant la langue galloise devait être introduit avant l'été 2008. En outre, sept « mesures » avaient été proposées par l'Assemblée ou par l'un de ses membres individuels à la même période dont deux seulement avaient été officiellement introduites à l'Assemblée: la *Proposed NHS Redress (Wales) Measure* 2007 et la *Proposed Healthy Eating in Schools (Wales) Measure* 2008.

Enfin, la troisième phase du processus menant à l'acquisition de nouveaux pouvoirs par l'Assemblée correspond aux recommandations de la commission Richard en ce qu'elle prévoit de lui octroyer des compétences législatives primaires. En ce sens, l'Assemblée galloise s'alignerait sur un modèle proche de celui du Parlement écossais ou de l'Assemblée nord-irlandaise. Elle aurait compétence à élaborer des projets de loi, en débattre puis entériner des « actes » similaires aux actes parlementaires. Néanmoins, il subsisterait quelques différences fondamentales entre le modèle écossais et la nouvelle arène politique galloise. En effet, le modèle prévu pour le pays de Galles se rapproche plus du *Scotland Act* de 1978 que de celui de 1998 dans le sens où il fut décidé d'adopter un modèle de « pouvoirs transférés » plutôt qu'un modèle de « pouvoirs retenus ». Ce choix découle pour une large part des difficultés à transférer des pouvoirs dans de vastes domaines tout en retenant un système juridique unique pour l'Angleterre et le pays de Galles. Par conséquent, même après avoir atteint la dernière phase de transferts de pouvoirs prévue par le *Government of Wales Act* de 2006, le pays de Galles demeurera étroitement lié à Westminster car le Parlement britannique conservera le pouvoir de légiférer pour le pays de Galles (article 107, alinéa 5). Notons que le livre blanc de 2005 avait déjà affirmé la volonté du gouvernement de conserver un rôle important pour Westminster qui pourrait continuer de légiférer pour le pays de Galles dans des domaines transférés grâce à l'utilisation de motions Sewel. Les motions Sewel, que nous avons évoquées en détail précédemment, ont en effet été généreusement utilisées en Ecosse (trente-neuf motions lors de la première session du Parlement entre

335 ***Historic Day as First Law Making Powers are Transfered to Wales , National Assembly for Wales, News, 9 avril 2008, http://www.assemblywales.org/newhome/new-news-third-assembly.htm « Pour la première fois depuis cinq cents ans les Gallois sont en mesure de pouvoir légiférer afin d'améliorer leur vie quotidienne. C'est ce qui fait de ce jour un jour historique ».***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

1999 et 2003 et trente-sept lors de la seconde session du Parlement entre 2003 et 2007) indiquant de ce fait la domination continue de la politique du gouvernement britannique sur les politiques menées à Cardiff et Edimbourg.

« A radical change of this type would not necessarily mean that the Assembly would become the principal law maker for Wales »[336].

Une autre différence majeure avec le modèle écossais concerne le rôle particulièrement important du secrétaire d'Etat pour le pays de Galles. En effet, contrairement au secrétaire d'Etat pour l'Ecosse dont le rôle est essentiellement formel, le secrétaire d'Etat pour le pays de Galles jouirait de pouvoirs déterminants pour la politique galloise. Le livre blanc[337] prévoyait même qu'il serait responsable des *Standing Orders* de l'Assemblée, une décision jugée paternaliste et fort controversée à l'Assemblée comme chez les commentateurs politiques. Suite aux critiques émises à cet égard par les membres de la commission d'examen du livre blanc, cette provision fut retirée du *Government of Wales Act* 2006 et ce pouvoir rendu à l'Assemblée (article 31). Toutefois, le secrétaire d'Etat pour le pays de Galles pourra fixer la date des élections à l'Assemblée et participer aux débats de l'Assemblée mais sans droit de vote. Il aura accès à tout document produit pour ou par l'Assemblée et pourra assister aux réunions des commissions de l'Assemblée. Surtout, le secrétaire d'Etat pour le pays de Galles aura pouvoir de décider s'il souhaite requérir à Westminster un *LCO* à la demande du gouvernement gallois et si la troisième phase d'acquisition de nouveaux pouvoirs par l'Assemblée galloise sera soumise à référendum.

Le secrétaire d'Etat pour le pays de Galles, en tant que pivot central des relations entre Cardiff et Westminster, disposera de certains moyens lui permettant d'influencer dans un sens comme dans l'autre toute législation pour le pays de Galles. Il sera tout d'abord responsable de juger si tout projet de loi décidé à Cardiff est bel et bien *intra vires* ou s'il ne présente pas d'impact potentiellement préjudiciable dans des domaines réservés à Westminster, sur des questions juridiques de droit commun en Angleterre, ou sur les obligations et intérêts internationaux du Royaume-Uni. Le cas échéant, le secrétaire d'Etat pourra s'opposer à la validation d'un tel projet de loi par le *Privy Council* ou par sceau royal. Cette éventualité est prévue par l'article 101 du *Government of Wales Act* 2006 dans le cas des « mesures » prises par l'Assemblée et par l'article 114 dans le cas des actes parlementaires votés par l'Assemblée. Certes, les mêmes provisions s'appliquent dans le cas du *Scotland Act* 1998 et du *Northern Ireland Act* 1998 et n'ont, à ce jour, jamais été utilisées. Toutefois, cette éventualité implique davantage de dialogue entre les administrations des diverses institutions quant à l'impact ou les modalités particulières de tout projet de loi et mène parfois à des changements significatifs au regard des propositions initiales des nouvelles institutions. Le *Government of Wales Act* de 2006 comporte en outre la particularité de permettre au secrétaire d'Etat pour le pays de Galles d'intervenir dans le cas où une clause d'un projet de loi pourrait avoir un impact néfaste sur les ressources en eau de l'Angleterre (articles 101.1.b et 114.1.b). Rappelons que le pays de Galles fournit une partie importante de l'eau consommée en Angleterre et que cette question fut déjà une source de tensions entre les deux nations par le passé comme l'illustra l'épisode du réservoir de la vallée de Trywerin[338]. Une population croissante en Angleterre et de nouveaux épisodes de sécheresse pourraient potentiellement raviver de telles tensions.

336 Wales Office, Better Governance for Wales , juin 2005, chapitre 3 article 28, p. 26 « Un changement radical de ce type ne signifie pas nécessairement que l'Assemblée deviendrait le principal organe législatif pour le pays de Galles ».

337 *Ibid*. chapitre 3, article 31, p. 27

338 *Cf*. p. 84

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Par conséquent, le secrétaire d'Etat pour le pays de Galles jouira d'un rôle déterminant dans l'utilisation de pouvoirs législatifs à Cardiff. Il s'agira dès lors d'une figure importante sur la scène politique galloise, même si la majeure partie de son travail se fera en coulisses :

« It is therefore perhaps better to view the Secretary of State as a deus ex machina in Welsh politics rather than a direct presence in the Assembly »[339].

La question de la durée de ce rôle se pose néanmoins car si le *Government of Wales Act* 2006 le conçoit à long terme, la pratique politique et le processus de la dévolution pourraient en décider autrement. En effet, malgré l'ampleur du travail de la commission Richard et l'accueil enthousiaste que reçut son rapport, le gouvernement travailliste préféra à nouveau user de la plus grande prudence en prônant une évolution graduelle des pouvoirs de l'Assemblée dont la dernière étape serait soumise à référendum. De nombreux garde-fous ont ainsi été imposés au *Government of Wales Act* 2006, comme pour son précédesseur en 1998. Si ce document constitue une avancée certaine pour l'Assemblée galloise, il n'en est pas moins décevant au regard des propositions de la commission Richard. Le problème de la surcharge de travail des députés à l'Assemblée n'a toujours pas été réglé, par exemple, et l'évolution de ses compétences législatives demeure incertaine. En revanche, la mainmise de Westminster sur la politique galloise transparaît clairement dans le *Government of Wales Act* 2006 et promet de vives tensions à l'avenir si le parti travailliste perd le pouvoir au 10 Downing Street ou, à l'inverse, à Cardiff Bay. Les nombreuses critiques à l'origine de la création de la commission d'enquête sur les pouvoirs de l'Assemblée pourraient sans doute ressurgir à l'avenir et le processus de la dévolution s'accélérer. Nous verrons en outre que certains développements de la politique écossaise augurent un effet « boule de neige » similaire. Il s'agira dès lors de mesurer l'impact de la dévolution sur les identités nationales et le vote nationaliste dans ces deux nations avant d'étudier la perception de la dévolution en Ecosse et au pays de Galles et ce que ces conclusions laissent présager pour l'avenir. La dévolution a-t-elle eu un impact sur les nationalismes gallois et écossais ? Les nouvelles arènes politiques se substituent-elles à l'Etat britannique ? Quel avenir pour le nationalisme ?

III. Des communautés imaginées différemment ?

L'année 2007 marqua de profonds bouleversements dans le paysage politique britannique. Pour la première fois, *Plaid Cymru* et le SNP firent leur entrée dans le gouvernement de leurs nations respectives. N'ayant remporté qu'une majorité relative aux élections à l'Assemblée galloise avec vingt-six sièges, le parti travailliste gallois dut entamer des négociations avec *Plaid Cymru*, fort de ses quinze sièges, et trouver un accord de coalition dont la condition principale posée par les nationalistes consiste en l'organisation d'un référendum sur les pouvoirs de l'Assemblée. Rappelons que ce rapprochement entre travaillistes et nationalistes est sans précédent au pays de Galles en raison des différents fondamentaux et de la rivalité entre les deux partis. De son côté, le parti nationaliste écossais remporta les élections législatives écossaises dans un mouchoir de poche en obtenant quarante-sept sièges au total, soit un siège d'avance seulement sur son principal rival, le parti travailliste écossais, et vingt de plus qu'aux élections législatives écossaises de 2003. Aujourd'hui le *First Minister* écossais, Alex Salmond, et son gouvernement nationaliste ont voulu entamer un dialogue sur l'avenir constitutionnel de l'Ecosse, dit « conversation nationale ». Ce grand débat national fait suite à la publication d'un livre blanc le 14 août 2007, *Choosing Scotland's*

339 ***Trench, Old Wine in New Bottles ?, op. cit. p. 41 « Il est peut-être plus approprié de concevoir le secrétaire d'Etat au pays de Galles comme un deus ex machina de la politique galloise plutôt qu'une présence directe à l'Assemblée »***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Future : a National Conversation, défendant l'idée d'une nouvelle décentralisation de pouvoirs vers le Parlement de Holyrood et exposant diverses options possibles, dont l'indépendance de l'Ecosse, en vue de l'organisation d'un référendum. Résolument tournée vers l'avenir, la nouvelle arène politique écossaise s'apprête à connaître de nouveaux bouleversements. L'Ecosse se dirige-t-elle vers l'indépendance ? Que signifie la progression fulgurante des nationalistes ? En quoi la dévolution a-t-elle favorisé ce cas de figure en Ecosse et au pays de Galles ?

1 – La percée des nationalistes : une question d'indépendance ?

A – La position d'arbitre des nationalistes gallois

Les élections législatives galloises de mai 2007 représentent le plus mauvais score obtenu par le parti travailliste à des élections au pays de Galles depuis 1918. En effet, le parti travailliste gallois n'obtint que 32,2% des suffrages pour les sièges de circonscription et 29,6% pour les sièges régionaux, soit une diminution de 7,8% et de 7% respectivement par rapport aux élections législatives galloises précédentes. En outre, le déclin du parti travailliste fut ressenti dans l'ensemble du territoire gallois, au nord comme au sud, dans les régions rurales comme dans les régions urbaines. Les divisions régionales galloises furent à cet égard absentes du scrutin et les scores du parti travailliste diminuèrent dans les cinq régions que compte le pays de Galles pour le scrutin régional et dans trente-neuf des quarante circonscriptions galloises pour le scrutin de circonscription. En totalisant vingt-six sièges seulement, les travaillistes se retrouvèrent dans la position peu enviable d'un parti dont la majorité relative tenait à la dispersion du vote entre les quatre partis principaux et un nombre inhabituellement important de petites listes ou de candidats indépendants. Notons qu'à l'occasion des élections législatives galloises, onze candidats indépendants obtinrent suffisamment de voix pour se classer parmi les quatre premiers candidats en termes de suffrages contre cinq candidats indépendants seulement en 2003.

Tableau 41 - Résultats électoraux des élections législatives galloises de mai 2007 (et progression par rapport à 2003)

Parti	Vote de circonscription	Vote régional	Sièges obtenus
travaillistes	32,2% (-7,8%)	29,6% (-7%)	26 (-4)
Plaid Cymru	22,4% (+1,2%)	21% (+1,3%)	15 (+3)
conservateurs	22,4% (+2,5%)	21,5% (+1,3%)	12 (+1)
Libéraux-démocrates	14,8% (+0,7%)	11,7% (-1%)	6 (-)
autres	8,3% (+3,6%)	16,3% (+4,5%)	1 (-)

Source : compilés d'après www.psr.keele.ac.uk

Tandis que le parti travailliste menait une campagne électorale assez terne, coïncidant entre autres avec une fin de règne difficile pour le gouvernement Blair et un groupe travailliste parlementaire à Westminster entaché à la fois par le scandale dit « *Cash for Honours* » et par les déboires des forces de coalition en Irak, *Plaid Cymru* se montra très dynamique lors de cette campagne. Les nationalistes menèrent campagne autour de sept thèmes principaux inclus dans un manifeste politique intitulé « *Make a Difference !* »[340]. Il s'agissait des questions énergétiques et de l'environnement, la création d'une place en crêche pour chaque enfant, le don d'un ordinateur portable pour chaque enfant, la réduction

[340] **Plaid Cymru The Party of Wales,** ***Make a Difference!,*** *National Assembly Election Manifesto 2007*, Cardiff, mars 2007, 36 p.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

de la dette des étudiants, l'aide au premier achat immobilier des jeunes, la réduction des charges sociales des entreprises pour relancer l'emploi, et l'amélioration des services de santé. Tout en admettant que l'indépendance du pays de Galles était l'objectif à long terme du parti, il voulut néanmoins souligner sa volonté d'utiliser les pouvoirs de l'Assemblée au maximum de leur capacité, de faire campagne pour l'obtention de pouvoirs législatifs primaires faisant de l'Assemblée galloise un véritable Parlement, ainsi que l'organisation d'un référendum et l'adoption du scrutin uninominal préférentiel avec report de voix pour les élections législatives galloises. Finalement, *Plaid Cymru* put se targuer d'avoir obtenu presque tous les sièges clés qu'il avait brigués lors de sa campagne et d'avoir sauvé ses candidats en difficulté grâce à de bonnes campagnes défensives, comme ce fut le cas dans les circonscriptions de Aberconwy et de Ceredigion où les candidats travailliste et libéral-démocrate furent platement battus. Toutefois, les nationalistes ne parvinrent pas à évincer les travaillistes dans de nombreuses circonscriptions où ils peinent encore à véritablement percer. Les nationalistes ne purent remporter de sièges de circonscription dans le sud du pays de Galles, par exemple. Ils remportèrent trois sièges de circonscription dans la région nord du pays de Galles (les deux nouveaux sièges d'Arfon et Aberconwy, ainsi qu'Ynys Môn) et quatre sièges dans la région centre-ouest (Carmarthen East & Dinefwr, Ceredigion, Dwyfor Meirionnydd et Llanelli). Toutefois, Plaid Cymru obtint deux sièges dans chacune des régions de *South Wales East*, *South Wales West* et *South Wales Central*, dont un fut remporté par le premier député gallois issu d'une minorité ethnique, Mohammed Asghar. Rappelons que le mode de scrutin à membre additionné adopté pour les listes régionales apporte un élément de proportionnalité et favorise les partis qui peinent à remporter des circonscriptions avec le scrutin uninominal à un tour. Par conséquent, le mode de scrutin à membre additionné est souvent bénéfique pour *Plaid Cymru* dans les régions traditionnellement travaillistes du sud et lui permet par conséquent d'y assurer une présence politique.

Finalement, les travaillistes ne parvinrent à remporter que vingt-six sièges lors des élections législatives galloises de mai 2007, soit quatre sièges de moins que le nombre requis pour obtenir une majorité à l'Assemblée galloise. Une nouvelle coalition entre travaillistes et libéraux-démocrates apparaissait initialement aux deux partis concernés comme la solution la plus probable. Néanmoins, les négociations échouèrent en raison des réserves émises au parti libéral-démocrate quant au manque de légitimité électorale d'une si courte majorité (trente-deux sièges seulement entre les deux partis). De même, les négociations d'une coalition alternative, dite « arc-en-ciel » et consistant d'une alliance entre nationalistes, conservateurs et libéraux-démocrates, se soldèrent par un échec après un vote lors de la conférence des libéraux-démocrates le 23 mai. Rhodri Morgan, à la tête d'un gouvernement travailliste minoritaire, parvint alors à se faire nommer de nouveau *First Minister* le 25 mai. Sachant que le programme du parti travailliste, désormais minoritaire, risquait d'être systématiquement rejeté par l'opposition, il promit de trouver un « centre de gravité politique » et de travailler de façon consensuelle[341]. Néanmoins, la situation du nouveau gouvernement travailliste minoritaire était trop inconfortable et le *First Minister* ne tarda pas à entamer de nouvelles négociations avec Ieuan Wyn Jones, leader de *Plaid Cymru*.

La petite majorité relative remportée par les travaillistes constituait en effet une aubaine pour les nationalistes qui s'était empressés, dès l'annonce des résultats, d'entamer des négociations avec différents partenaires. *Plaid Cymru*, en position d'arbitre, ne se refusait

[341] **Hélène Mulholland,** ***Labour Minority Rule for Wales,*** *The Guardian*, 25 mai 2007, http://www.guardian.co.uk/politics/2007/may/25/wales.devolution « *a political centre of gravity* »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

aucune option, exceptée celle d'un gouvernement de coalition sous un *First Minister* conservateur. Le parti négocia deux accords de coalition alternatifs où apparaissaient de larges parts de son manifeste électoral, dont la promesse d'organiser un référendum sur les pouvoirs de l'Assemblée. Le premier, que nous venons d'évoquer et qui ne parvint pas à aboutir, permettait à *Plaid Cymru* de prendre la tête d'une coalition « arc-en-ciel » à l'Assemblée. Le second le reléguait au rang de partenaire dans une coalition dominée par les travaillistes.

Finalement, un accord de coalition fut trouvé entre travaillistes et nationalistes, pourtant rivaux de longue date, et publié sous un titre conciliateur : *One Wales*[342]. L'accord entre nationalistes et travaillistes gallois fut cependant critiqué par certains éléments du parti travailliste, tels que les députés Paul Murphy ou Don Touhig, en raison de son adoption du principe d'organiser un référendum sur l'avenir constitutionnel du pays de Galles[343]. D'aucuns au sein du parti nationaliste critiquèrent également cet accord de coalition avec un parti travailliste sur le déclin. Il fut néanmoins validé par la grande majorité des travaillistes le 6 juillet et par les nationalistes le lendemain, à l'occasion de conférences spéciales. Par conséquent, *Plaid Cymru* est aujourd'hui représenté au gouvernement par Ieuan Wyn Jones, *Deputy First Minister* et ministre de l'Economie et des transports, mais également par Rhodri Glyn Thomas, ministre du Patrimoine, Elin Jones, ministre des Affaires rurales, et Jocelyn Davies, ministre déléguée au Logement. *Plaid Cymru* a la satisfaction d'être enfin un parti de gouvernment après quatre-vingts années d'existence.

B – Les élections législatives écossaises : un jour historique

Malgré les prévisions des sondeurs, la mince victoire des nationalistes provoqua une onde de choc dans les milieux politiques britanniques à l'issue des élections législatives écossaises du 3 mai 2007. Il s'agissait là d'une victoire historique car le SNP se retrouvait pour la première fois non seulement vainqueur d'élections législatives en Ecosse mais se retrouvait également en passe d'accéder à la tête de l'Exécutif écossais qu'il s'empressa, une fois élu, de rebaptiser « gouvernement écossais » (*Scottish Government*) le 1er septembre 2007 dans un pied-de-nez au gouvernement britannique. Le SNP obtint en effet quarante-sept sièges, soit un de plus que le parti travailliste, dont vingt-et-un sièges de circonscription au scrutin uninominal à un tour et vingt-six sièges régionaux au scrutin à membre additionné. Le SNP créa la surprise en raflant les sièges des circonscriptions de *Cunningham North*, *Edinburgh East and Musselburgh*, *Argyll and Bute* et *Livingston*, et en parvenant à évincer d'autres partis séparatistes tels que le SSP et les Verts. Précisons en effet que le *Scottish Socialist Party* perdit la totalité de ses six sièges lors des élections législatives de mai 2007 et que le *Scottish Green Party* en perdit cinq. Le SNP bénéficia certes d'un déplacement de voix non négligeable de la part des électeurs habituels du parti travailliste mais la majorité des suffrages qu'il obtint provenaient d'un transfert de voix des autres partis politiques écossais et des petites listes indépendantes. Le système électoral à membre additioné, utilisé pour les sièges régionaux et, comme nous l'avons souligné plus haut, permettant de rééquilibrer les résultats électoraux obtenus par le biais du scrutin uninominal à un tour pour les sièges de circonscription, compensa le parti travailliste pour ses pertes dans certaines circonscriptions. Il parvint ainsi à remporter les régions de la

[342] ***One Wales,*** *A progressive agenda for the government of Wales*, An agreement between the Labour and Plaid Cymru Groups in the National Assembly, 27 juin 2007, 43 p.

[343] ***Senior MPs condemn Plaid deal,*** *BBC News Wales*, 5 juillet 2007, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/wales/6272280.stm

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

ceinture centrale, du sud et de l'ouest. La débâcle prévue par les instituts de sondage tout au long de la campagne n'eut donc pas lieu et le parti travailliste ne perdit que quatre sièges par rapport à 2003. Précisons qu'il s'agissait de la première défaite des travaillistes en Ecosse depuis 1959, lorsque les travaillistes s'étaient classés seconds derrière le parti conservateur. Il avait toujours obtenu la première place depuis.

Tableau 42 - Résultats électoraux en sièges des élections législatives galloises de mai 2007 (et progression par rapport à 2003)

Parti	Sièges de circonscription	Sièges régionaux	Total des sièges
travaillistes	37 (-9)	9 (+5)	46 (-4)
SNP	21 (+12)	26 (+8)	47 (+20)
libéraux-démocrates	11 (-2)	5 (+1)	16 (-1)
conservateurs	4 (+1)	13 (-2)	17 (-1)
autres	0 (-2)	3 (-12)	3 (-14)

Source : résultats compilés d'après www.psr.keele.ac.uk

A l'instar de son homologue gallois, le parti nationaliste écossais avait parié sur un programme électoral ambitieux en sept points, intitulé « *It's Time to Move Forward* ». Ce manifeste politique fut lancé officiellement le 12 avril 2007 dans les nouveaux quartiers-généraux du parti nationaliste, installés pour toute la durée de la campagne dans une annexe de *Napier University* dans la proche banlieue d'Edimbourg. Il comprenait des mesures très populaires auprès de la population comme, par exemple, la suppression de l'impôt pour les collectivités locales (*council tax*) que les nationalistes souhaitaient remplacer par un impôt local plus juste basé sur les revenus (*local income tax*). Selon l'estimation du SNP, cela signifierait que neuf retraités sur dix paieraient moins d'impôts locaux et que les foyers à revenus modestes pourraient économiser entre deux-cent soixante et trois cent cinquante livres sterling par an. Le SNP prévoyait également de supprimer les frais universitaires, de réduire le nombre d'élèves par classe, d'augmenter de cinquante pour cent le nombre de places en école maternelle pour les enfants entre trois et quatre ans, de réduire le montant des charges sociales pour plus de cent vingt mille petites et moyennes entreprises afin de relancer l'emploi et, enfin, de protéger les petites structures hospitalières locales. Le SNP s'opposait en outre fermement à la fermeture du centre hospitalier de *Ayr and Monklands* et à la création de centrales nucléaires. Il joua enfin la carte de la sécurité en promettant d'augmenter les forces de police en Ecosse et de durcir les lois contre la vente d'alcool aux mineurs et la délinquance. La lecture du programme nationaliste permet par conséquent d'affirmer que le SNP s'est profondément transformé depuis sa création et se positionne désormais dans une tradition européenne sociale-démocrate. Il a su en outre profiter de la transformation du parti travailliste sous l'égide de Tony Blair et de l'introduction d'une idéologie néo-libérale au sein du parti travailliste parlementaire pendant les années 1990 pour se placer distinctement à gauche de l'échiquier politique. Il est aujourd'hui en position de doubler le parti travailliste sur sa gauche grâce à un programme attractif pour des électeurs traditionnellement travaillistes.

Bien entendu, le SNP ne perd pas de vue son principal objectif, à savoir l'indépendance de l'Ecosse, et dit souhaiter créer les conditions nécessaires à ce changement. Lors de sa campagne, il se tourna résolument vers un avenir indépendant en défendant des politiques pour lesquelles le Parlement écossais n'a à ce jour aucune compétence. Ainsi, le SNP s'exprima contre le système de défense nucléaire *Trident* basé en Ecosse et pour le retrait des troupes écossaises en Irak. Il se prononça également en faveur du versement des

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

dividendes du pétrole de la mer du Nord à l'Exécutif écossais. Cette anticipation sur l'avenir constitutionnel potentiel de l'Ecosse fit, par ailleurs, les gorges-chaudes des médias lors du lancement officiel du manifeste politique nationaliste. Alex Salmond sut néanmoins s'en défendre et répondit aux journalistes que les Ecossais attendraient de leur Parlement qu'il exprime une opinion sur ces questions[344].

Le SNP anticipa également sur sa victoire au soir de l'élection du 3 mai, avant même que les résultats définitifs n'aient été donnés. En effet, les élections législatives écossaises de mai 2007 furent également marquées par des incidents techniques dûs au dysfonctionnement des boîtiers de comptage électronique et par le rejet de nombreux bulletins de vote en raison des difficultés d'utilisation du nouveau bulletin. Un bulletin de vote unique avait en effet remplacé le double bulletin utilisé lors des élections législatives écossaises de 2003 et 1999. En outre, les élections locales avaient lieu le même jour et les électeurs devaient utiliser le scrutin uninominal préférentiel avec report de voix pour la première fois. Le comptage prit un retard important et les résultats définitifs ne furent connus qu'au lendemain des élections, vers 18 heures. Les premiers sondages effectués à la sortie des urnes ainsi que les premiers résultats connus laissaient présager une victoire pour le parti nationaliste. Néanmoins, les résultats étaient serrés et le parti nationaliste dut attendre le lendemain après-midiavant de se déclarer vainqueur et annoncer à la presse, réunie à *Prestonfield Lodge* à Edimbourg, la formation imminente d'un gouvernement nationaliste.

C – La dévolution : plateforme politique des nationalistes ?

Aujourd'hui le SNP et *Plaid Cymru* sont tous deux au gouvernement dans leurs nations respectives et œuvrent à l'organisation de référendums sur les pouvoirs des nouvelles institutions politiques écossaise et galloise. Le *Government of Wales Act* 2006 a déjà développé les pouvoirs de l'Assemblée galloise, six ans seulement après sa création, et le parti travailliste gallois a accepté d'organiser un référendum en 2011 sur l'octroi de pouvoirs législatifs primaires à l'Assemblée dans le cadre de son accord de coalition avec les nationalistes gallois. De son côté, le gouvernement nationaliste écossais est déterminé à organiser un référendum sur l'avenir constitutionnel de l'Ecosse et est parvenu à réintroduire la question constitutionnelle au cœur du débat politique écossais.

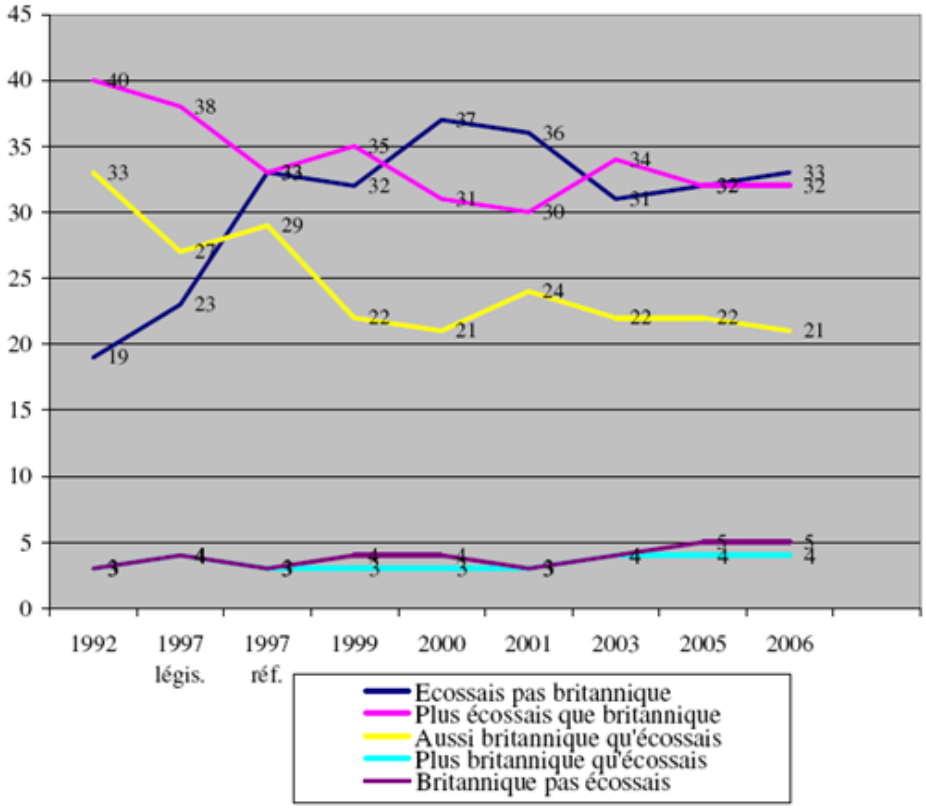
Loin d'avoir disparu avec la création de nouvelles arènes politiques en Ecosse et au pays de Galles comme le prévoyaient les travaillistes, le nationalisme s'est aujourd'hui imposé comme une force politique avec laquelle il faudra désormais compter. Les succès électoraux des nationalistes écossais et gallois illustrent de façon paradoxale pour les travaillistes les propos de Ron Davies selon lesquels la dévolution est un processus et non un événement. Le vote nationaliste traduit-il néanmoins un véritable engouement pour l'indépendance en Ecosse et au pays de Galles ? En quoi la dévolution a-t-elle eu un impact sur le vote nationaliste ? Peut-on parler d'un durcissement identitaire ?

a) Un durcissement identitaire ?

Il convient dans un premier temps d'étudier l'impact de la dévolution sur l'identité nationale en Ecosse et au pays de Galles. Nous utiliserons l'échelle de Moreno que nous avons évoquée plus haut. Cette échelle identitaire permet la prise en compte de doubles identités et de graduations identitaires, et mesure ainsi plus précisément tout l'éventail identitaire que comprennent les sociétés écossaise et galloise.

344 ***Newsnight Scotland*** , BBC Scotland, 12 avril 2007.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008



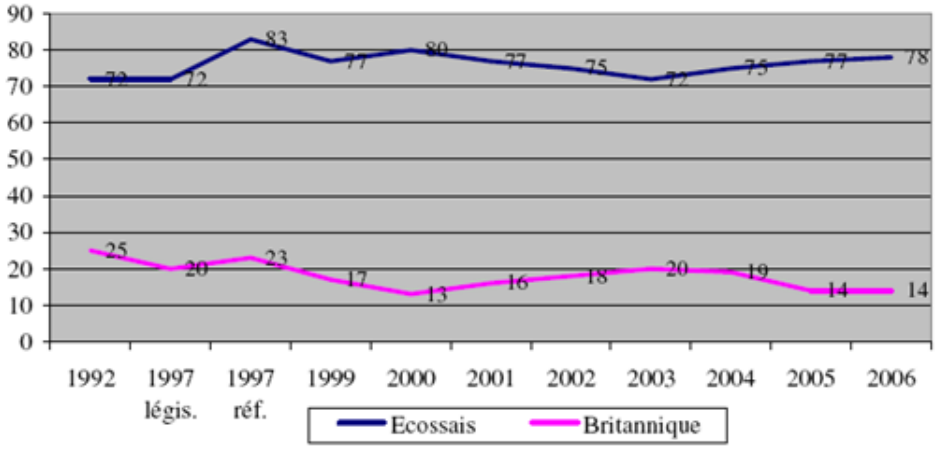
Graphique 7 - Identités nationales en Ecosse entre 1992 et 2006 sur l'échelle de Moreno

Source : graphique de l'auteur. Résultats compilés d'après les Scottish Election Studies (1992-1997), Scottish Referendum Survey de 1997 et Scottish Social Attitudes Surveys (1999-2006).

Le graphique ci-dessus indique que les identités majoritairement britanniques (« plus britannique qu'écossais » et « britannique pas écossais ») sont stables et demeurent très faibles en Ecosse (entre 3% et 5%), mais que les identités à dominante écossaise (« plus écossais que britannique » et « écossais pas britannique ») ont progressé lors des premières années de fonctionnement du Parlement de Holyrood. Ainsi, l'extrême identitaire « écossais pas britannique » est passé de 19% en 1992 à 33% en 2006 avec des pics à 37% en 2001 et 36% en 2002. Cette identité demeure cependant assez stable depuis 1997 car l'on retrouve la même valeur en 2006 que celle enregistrée par la *Scottish Referendum Survey* de 1997, soit 33%. La baisse du pourcentage de personnes déclarant avoir une double identité écossaise et britannique depuis 1992 est sans doute due au transfert d'un certain nombre d'entre eux vers une identité majoritairement écossaise. Par conséquent,

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

la dévolution a provoqué, dans un premier temps, un durcissement de l'identité écossaise au prix d'un certain rejet de l'identité britannique. Les valeurs se sont ensuite stabilisées comme le suggère le graphique ci-dessous :

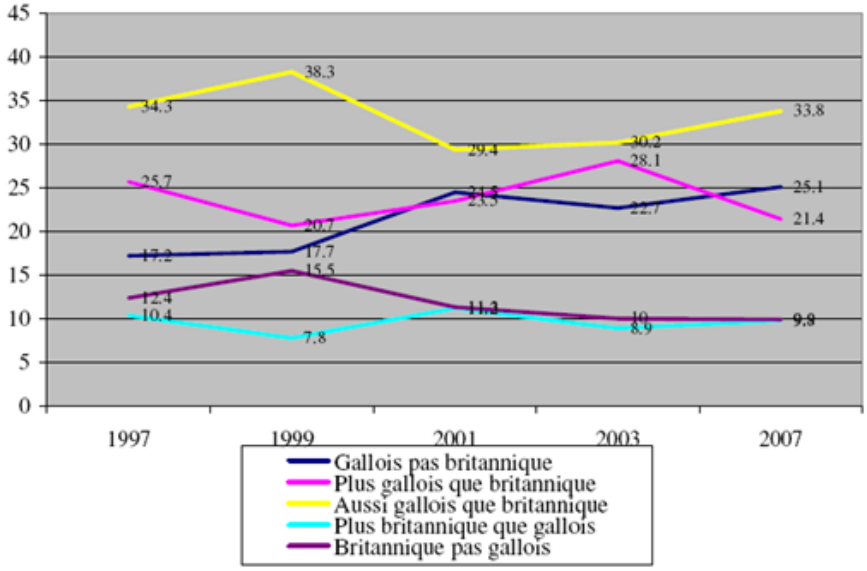


Graph. 8 -Identités nationales en Ecosse entre 1992 et 2006 sur une échelle de « choix forcé »

Source : graphique de l'auteur. Résultats compilés d'après les Scottish Election Studies (1992-1997), Scottish Referendum Survey de 1997 et Scottish Social Attitudes Surveys (1999-2006)

La majorité des Ecossais choisissent une identité écossaise plutôt que britannique si le choix d'une double identité ne leur est pas donné. Or, les graphiques ci-avant suggèrent tous deux que les Ecossais étaient déjà davantage attachés à l'identité écossaise qu'à l'identité britannique avant même que ne soit créé le Parlement de Holyrood. Par conséquent, la dévolution n'a pas modifié le sentiment identitaire des Ecossais malgré une hausse initiale de l'extrême identitaire écossais accompagnant le débat constitutionnel en 1997 et les balbutiements du nouveau Parlement. Cela suggère que le succès du SNP aux élections législatives écossaises de mai 2007 n'est pas lié à un durcissement identitaire en Ecosse. Toutefois, puisque la majorité des Ecossais se considèrent plus écossais que britanniques, il conviendra de s'interroger sur le lien entre identité et vote nationaliste en Ecosse.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008



Graph. 9 - Identités nationales au pays de Galles entre 1997 et 2007 sur l'échelle de Moreno

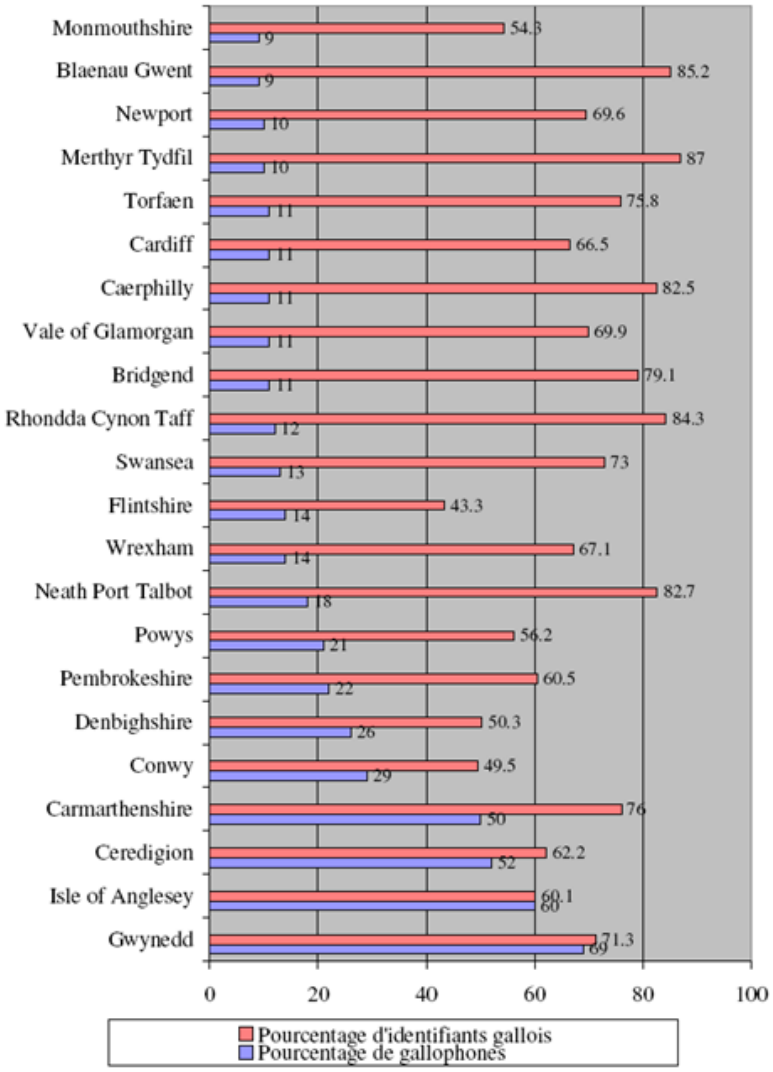
Source : Graphique de l'auteur compilé d'après **Roger Scully & Richard Wyn Jones, Wales Devolution Monitory Report ,** Constitution Unit, University College London, janvier 2008, p. 70.

Notons au préalable que le scénario est similaire au pays de Galles, où les valeurs identitaires demeurent assez stables et où l'on ne constate qu'une légère progression de l'extrême identitaire gallois depuis 1997 (de 17,2% en 1997 à 25,1% en 2007). En revanche, les préférences identitaires des Gallois sont moins contrastées qu'en Ecosse : les tableaux ci-avant indiquent que davantage de Gallois que d'Ecossais optent pour une double identité égalitaire (« aussi gallois que britannique » ou « aussi écossais que britannique ») et que la composante identitaire britannique est davantage présente au pays de Galles qu'en Ecosse. Les valeurs de la double identité britannique et galloise sont, par ailleurs, restées remarquablement stables entre 1997 et 2007.

Les résultats du recensement de 2001 et de la *Welsh Labour Force Survey* de 2003[345] suggèrent que la distribution géographique de l'identité majoritairement galloise n'a pas évolué non plus depuis la création d'une assemblée galloise. La composante identitaire galloise demeure majoritaire dans le sud du pays de Galles. La région méridionale du pays de Galles s'étendant entre Neath Port Talbot et Blaenau Gwent recense en effet près de 80% de personnes considérant que leur identité est entièrement ou partiellement galloise selon les résultats de la *Welsh Labour Force Survey* de 2003. Merthyr Tydfil compte à elle seule 85% d'identifiants gallois alors que la moyenne pour l'ensemble du pays de Galles est de 67%. Enfin, 87% des personnes nées au pays de Galles ont choisi une identité majoritairement galloise contre 17% seulement des personnes interrogées nées dans le reste du Royaume-Uni. Le lieu de naissance et, *a fortiori*, de résidence a par conséquent un véritable impact sur l'identité nationale des Gallois. Ce facteur identitaire permet une conception plus flexible et unitaire de l'identité galloise : elle ne repose plus sur d'anciens clivages linguistiques, sociaux et religieux.

[345] **Jessica Mugaseth dans John Osmond (éd.),** ***End of the Corporate Body*** **,** *Monitoring the National Assembly*, Institute of Welsh Affairs, décembre 2003 à mars 2004, p. 44.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008



Graphique 10 - Nombre de galloisants et d'identifiants gallois par région

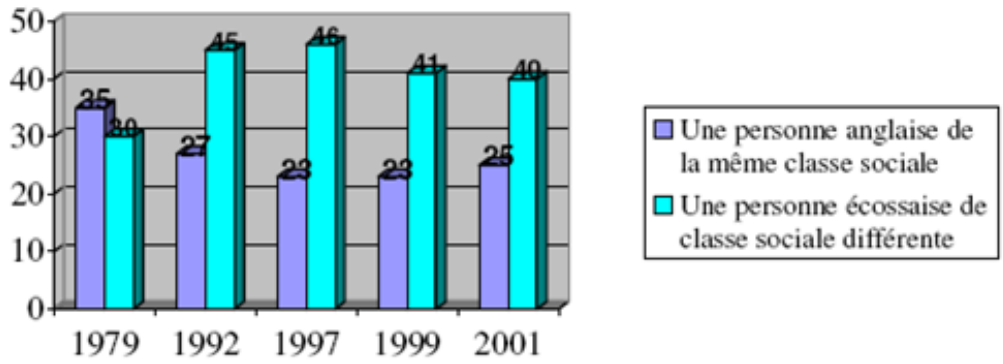
Source : Graphique de l'auteur compilé d'après les résultats du recensement de 2001 et de la Welsh Labour Force Survey de 2001.

En effet, l'enquête menée par la *Welsh Labour Force Survey* de 2001 suggère qu'il n'existe plus qu'un lien ténu entre langue et identité galloises. Certes, les galloisants ont tendance à se réclamer davantage de l'identité galloise, comme nous l'avons indiqué plus haut, mais elle ne se limite pas à la langue. Une comparaison entre le nombre d'identifiants gallois et le nombre de galloisants par région suggère en effet que l'identité galloise est majoritaire dans l'ensemble du pays de Galles, même dans des régions recensant un faible nombre de galloisants, à l'image de Merthyr Tydfil qui comprenait 10% seulement de galloisants en 2001 et 87% d'identifiants gallois. L'ouverture voulue par les dirigeants du parti nationaliste gallois, désormais débarrassé de son image galloisante, est donc susceptible d'avoir attiré de nouveaux électeurs dans les régions du sud du pays de Galles où l'identité galloise est majoritaire. Contrairement à ses opposants, *Plaid Cymru* est un parti uniquement gallois. Nous verrons que les nationalistes se revendiquent dès lors comme les défenseurs des intérêts du pays de Galles et sont, par conséquent, susceptibles de

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

trouver écho chez les électeurs s'identifiant majoritairement à l'identité nationale galloise. Or, le schéma est le même en Ecosse où le SNP se revendique depuis ses débuts comme le parti de l'Ecosse. Dans quelle mesure l'identité nationale contribue-t-elle à déterminer les choix politiques des électeurs écossais ? Quelle est son importance par rapport à d'autres facteurs identitaires ? Les sondages ci-après apporteront sans doute quelques éléments de réponse.

Un premier sondage veut estimer les valeurs liées à une identité nationale et une identité de classe en demandant à un panel de sondés écossais s'ils pensent avoir plus en commun avec une personne écossaise d'une classe sociale différente ou une personne anglaise de la même classe sociale. Les résultats enregistrés depuis 1992 suggèrent que davantage de sondés considèrent avoir plus en commun avec une personne de la même nation mais de classe sociale différente que *vice-versa*. Bien qu'un certain nombre de sondés aient refusé de choisir l'une des deux options proposées, les résultats de cette enquête signifient que l'identité nationale est devenue plus importante que l'identité de classe. Cependant, rappelons que l'effritement de l'identité de classe n'est pas un phénomène exclusivement écossais ou britannique et qu'il peut être observé sans renforcement de l'identité nationale. En outre, le sondage ne précise pas l'importance qu'accordent en fait les sondés à ces deux identités.

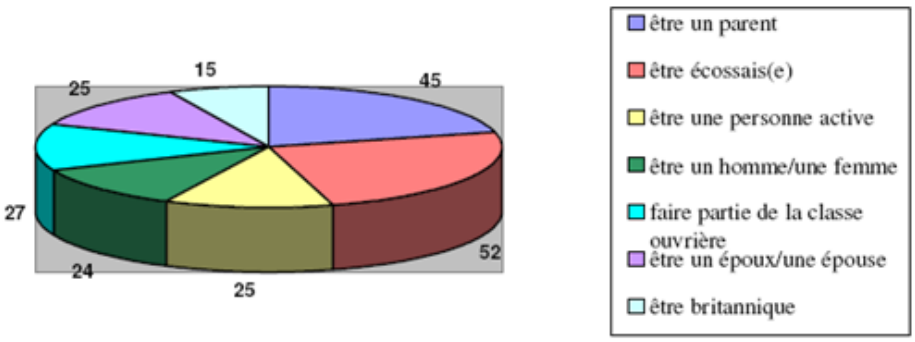


Graphique 11 - Pensez-vous avoir plus en commun avec…

Source : Graphique de l'auteur compilé d'après les résultats des Scottish Election Surveys de 1979, 1992 et 1997, Scottish Social Attitudes Survey de 1999 et 2002 citées dans **Ross Bond & Michael Rosie, National identities in post-devolution Scotland**, juin 2002, www.institute-of-governance.org.uk.

Un second sondage, mené dans le cadre de la *Scottish Social Attitudes Survey* de 2005, permet de mieux évaluer l'importance de l'identité nationale écossaise pour les Ecossais mesurée à d'autres identités. Les personnes interrogées sont amenées à identifier l'identité la plus importante à leurs yeux parmi une liste d'identités possibles où figurent entre autres les identités britannique, sociale, parentale ou professionnelle. Or, le graphique ci-après suggère que l'identité nationale est un facteur identitaire déterminant pour la majorité des Ecossais (52%) car elle se place en première position, loin devant les identités sociale et professionnelle. Cela implique que l'identité nationale est devenue plus importante pour les Ecossais qu'une identité de classe et qu'elle pourrait, par conséquent, affecter les choix électoraux des Ecossais. Notons en outre que quinze pour cent seulement des personnes interrogées ont choisi l'identité britannique. Il existe par conséquent un décalage important entre l'importance accordée respectivement aux identités britannique et écossaise.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008



Graphique 12 – Identités prioritaires. Certaines personnes disent que se sentir écossais ou britannique n'est pas aussi important pour eux que d'autres de leurs caractéristiques. D'autres personnes disent que leur identité nationale est la clé de leur identité. Si vous deviez choisir juste une des définitions de la liste suivante pour vous caractériser (quelque chose qui vous semble important pour vous définir), que choisiriez-vous[346] *?*

Source : Graphique de l'auteur compilé d'après la Scottish Social Attitudes Survey de 2005. N.B. : une des questions (« faire partie de la classe ouvrière ») n'a pas de valeur universelle.

Ce contraste suggère-t-il une indifférence vis-à-vis du Royaume-Uni ou, au contraire, une certaine animosité ? La *Scottish Social Attitudes Survey* de 2005 a voulu étudier la charge émotionnelle et l'image de la Grande-Bretagne chez les sondés écossais grâce à leurs estimations des trois postulats suivants:

- « Etre britannique signifie être fier du passé de la Grande-Bretagne et de son rôle dans la formation du monde moderne (Passé britannique).
- Etre britannique est quelque chose dont on devrait avoir honte en raison du sort réservé aux habitants des anciennes colonies britanniques (Empire britannique).
- Le terme « britannique » est un terme qui rassemble tous les habitants du Royaume-Uni aujourd'hui quelles que soient leur couleur de peau, leur religion ou leur nationalité (Unité britannique) »[347].

Tableau 43 - Image de la Grande-Bretagne en Ecosse

	Tout à fait d'accord	D'accord	Ni d'accord ni pas d'accord	Pas d'accord	Pas du tout d'accord	Sans opinion
Passé britannique	15%	41%	24%	16%	3%	1%
Empire britannique	2%	17%	22%	45%	12%	2%
Unité britannique	9%	50%	11%	24%	5%	1%

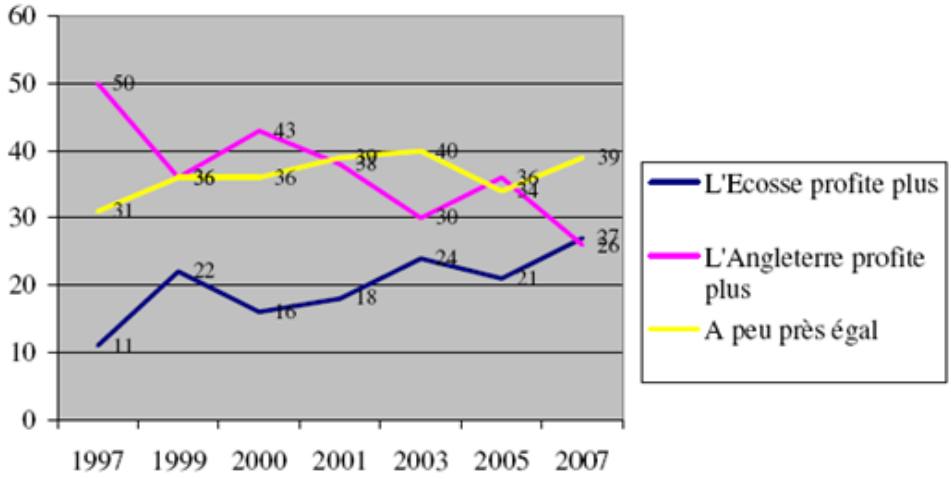
[346] *"Some people say that whether they feel British or Scottish is not as important as other things about them. Other people say their national identity is the key to who they are. If you had to pick up just one thing from this list to describe yourself – something that is very important to you when you think of yourself – what would it be"?*

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Source : Compilé d'après la Scottish Social Attitudes Survey, 2005.

Les résultats du tableau ci-dessus suggèrent que si la majorité des Ecossais ne s'identifient pas à l'identité britannique ou lui accordent peu d'importance, cela ne signifie pas pour autant qu'ils ont une image négative de la Grande-Bretagne. Au contraire, la majorité des sondés ont une image plutôt positive du passé de la Grande-Bretagne, de son Empire ou de son ouverture multiculturelle. Ainsi, 59% en moyenne des personnes interrogées considèrent que le terme « britannique » évoque une société multiculturelle et 57% en moyenne des sondés se disent également fiers du passé impérial de la Grande-Bretagne et de son rôle dans le monde. En revanche, les résultats sont moins favorables lorsque les sondés sont questionnés sur leurs réactions vis-à-vis de différents drapeaux. Trente-six pour cent seulement des personnes interrogées en Ecosse par la *Scottish Social Attitudes Survey* de 2003 ont déclaré se sentir fiers lorsqu'elles voyaient le drapeau britannique (*Union Jack*), contre 61% de sondés qui disaient de même en Angleterre. En outre, 76% des sondés écossais se sentaient fiers lorsqu'ils voyaient le drapeau de l'Ecosse (*Saltire*) contre 47% seulement des sondés anglais qui déclaraient se sentir fiers lorsqu'ils voyaient le drapeau de l'Angleterre (*Saint George's cross*). Précisons toutefois que si ces résultats sont révélateurs des préférences identitaires des uns et des autres, ils ne suggèrent pas d'hostilité particulière chez les Ecossais au regard de la Grande-Bretagne.

L'opinion des Ecossais vis-à-vis de l'Union semble en outre s'être améliorée ces dernières années. Pour la première fois, les résultats de la *Scottish Social Attitudes Survey* de 2007, bien que provisoires, suggèrent que davantage d'Ecossais considèrent que l'Ecosse tire plus de bénéfices économiques de l'Union que l'Angleterre (27% contre 26%). La majorité d'entre eux estiment que les deux pays bénéficient autant l'un que l'autre de leur Union (39%). Or, cela semble paradoxal compte tenu des scores électoraux des nationalistes en mai 2007. Peut-on véritablement parler d'un engouement indépendantiste en Ecosse si l'image de l'Union s'améliore ? Le vote nationaliste signale-t-il l'essor du séparatisme écossais ?



Graphique 13 – Image de l'Union en Ecosse. En général, pensez-vous que l'économie anglaise profite plus de l'Union avec l'Ecosse ou que l'économie écossaise profite plus de son intégration au sein du Royaume-Uni, ou est-ce à peu près égal ? [348]

[348] *"On the whole, do you think that England's economy benefits more from having Scotland in the Union or that Scotland's economy benefits from being part of the UK, or is it about equal"?*

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Source : Graphique de l'auteur compilé d'après les Scottish Social Attitudes Surveys, 1997 à 2007.

b) Indépendance et vote nationaliste

Pour les nationalistes écossais, cela ne fait aucun doute. Le site internet du SNP recense précisément tous les sondages d'opinion sur l'indépendance depuis son élection au gouvernement écossais en mai 2007[349]. Or, les derniers sondages menés par l'institut de sondage *System 3 TNS* pour le *Sunday Herald* en novembre 2007 et en avril 2008 évaluent à plus de quarante pour cent les sondés favorables à l'indépendance. Précisons de plus que ces sondages utilisent la même question que celle posée dans le projet de référendum inclus dans le livre blanc du gouvernement SNP, *Choosing Scotland's Future*, à savoir : « *J'accepte/Je n'accepte pas que le gouvernement écossais négocie un accord avec le Royaume-Uni afin que l'Ecosse devienne un Etat indépendant* »[350]. La question fut également posée par *System 3 TNS* en août 2007 et ne receuillit que 35% d'opinions favorables. Le projet indépendantiste des nationalistes écossais a dès lors enregistré une progression de 5% en seulement trois mois.

Notons qu'un autre sondage mené en avril 2007 par *Progressive Scottish Opinion* pour le *Daily Mail* concluait également que 41% des Ecossais étaient favorables à l'indépendance. Paradoxalement, le même institut de sondage ne recensa que 27% de sondés favorables à l'indépendance pour *Mail on Sunday* un mois plus tard, à l'occasion des élections législatives écossaises. Il est par ailleurs significatif de noter que de nombreux commentateurs politiques invoquent la formulation des questions pour expliquer les résultats souvent aléatoires des sondages sur l'indépendance de l'Ecosse. L'utilisation par l'institut de sondage *System 3 TNS* de la question que souhaite poser le gouvernement nationaliste écossais à l'occasion d'un référendum apparaît donc comme une base plus solide pour mesurer la progression du séparatisme.

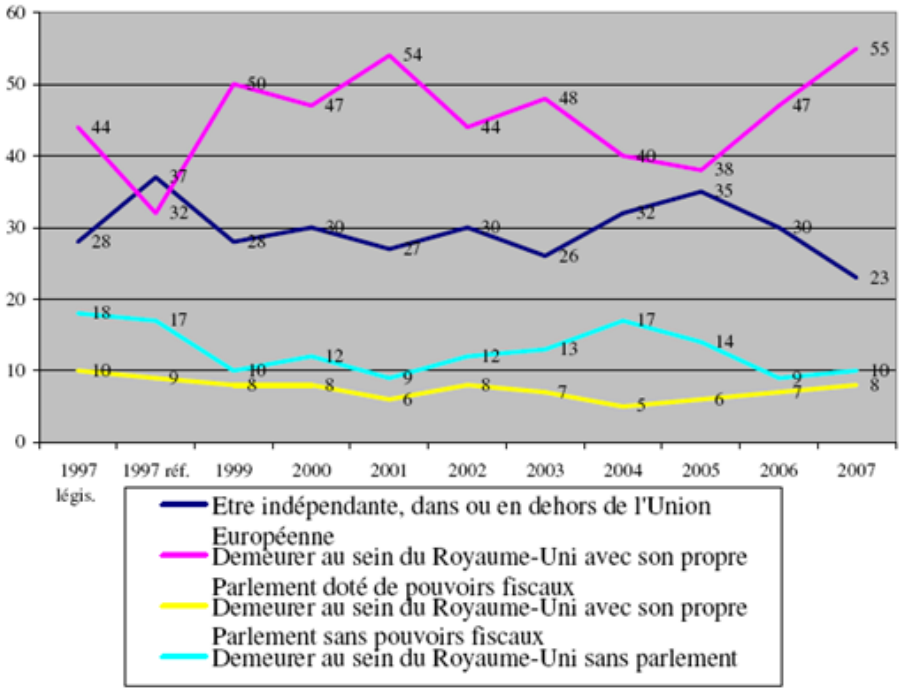
Jusqu'à présent, le nombre de personnes favorables à l'indépendance est resté stable comme le suggèrent les résultats annuels des *Scottish Social Attitudes Surveys*, passant de 28% en mai 1997 à 30% en 2006. Il en va de même des personnes favorables à un Parlement écossais doté ou non de pouvoirs fiscaux. Seule la part de personnes favorables à un retour vers la position de l'Ecosse avant la dévolution a connu une baisse entre 1997 et 2006 (de 18% en mai 1997 à 9% en 2006). Néanmoins, les résultats provisoires de la *Scottish Social Attitudes Survey* de 2007 recensent le pourcentage le plus faible d'opinions favorables à l'indépendance depuis 1997, lorsque cette question fut introduite pour la première fois. Paradoxalement, l'élection des nationalistes au gouvernement écossais ne correspond pas à une progression du séparatisme en Ecosse mais à une baisse substantielle du nombre de personnes favorables à l'indépendance de l'Ecosse. En revanche, l'accession des nationalistes au gouvernement écossais et leurs cent premiers jours au gouvernement ont sans doute provoqué le rebond recensé par *System 3 TNS* vers la fin de l'année 2007. Or, nous verrons que la politique menée par les nationalistes dès leur accession au gouvernement écossais en mai 2007 fut conçue de façon à favoriser un éventuel passage de l'Ecosse vers l'indépendance. Les nationalistes ont à cœur de convaincre l'électorat écossais de leurs compétences politiques et de rendre plus crédible l'idée d'une Ecosse indépendante. Le succès de leurs cent premiers jours au gouvernement

349 http://www.snp.org/files/Independence%20Polls%20since%20May%2007.pdf

350 « *I agree/I do not agree that the Scottish Government should negotiate a settlement with the government of the United Kingdom so that Scotland becomes an independent state* ».

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

et la popularité de certaines de leurs politiques auront sans doute influencé le soutien au séparatisme. Toutefois, en liant la cause de l'indépendance à son bilan politique au gouvernement, le parti nationaliste prend le risque de voir sa popularité s'essoufler et de ne pouvoir mener à bien son projet séparatiste.



Graphique 14 - Préférences constitutionnelles des Ecossais – « L'Ecosse devrait… »

Source : Graphique de l'auteur. Scottish Election Study 1997 ; Scottish Referendum Study 1997 ; Scottish Social Attitudes Surveys 1999-2006. N.B. : Les deux options pour l'indépendance (dans ou en dehors de l'Union Européenne) faisaient l'objet de deux questions distinctes. Les résultats ci-dessus sont la moyenne des deux résultats. Légis. : élections législatives britanniques de mai 1997 ; Réf. : référendum de sept. 1997.

Paradoxalement, bien qu'une minorité de la population soutienne ouvertement l'indépendance de l'Ecosse, divers sondages suggèrent que la majorité des Ecossais s'attend à l'avenir à sa séparation du Royaume-Uni. En janvier 2000, un sondage ICM pour *Scotland on Sunday* posait la question suivante :

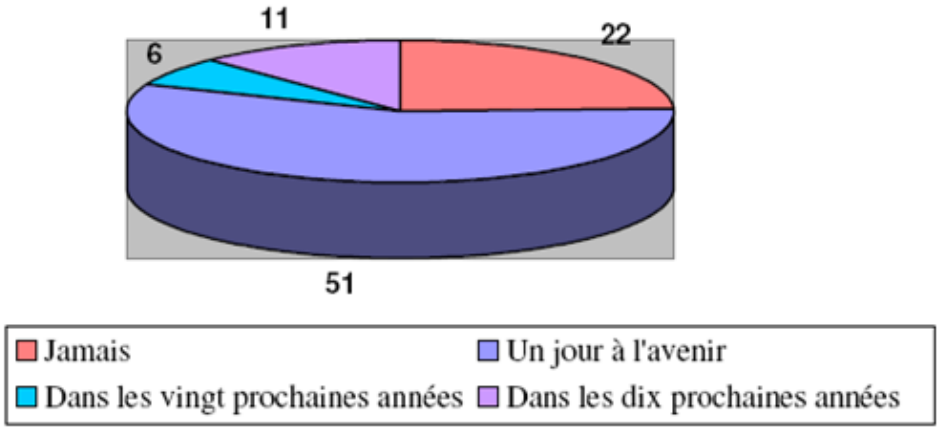
« Est-ce que vous pensez que dans dix ans, l'Ecosse sera indépendante ou fera encore partie du Royaume-Uni ? » [351] **.**

Vingt-cinq pour cent des sondés répondirent que l'Ecosse serait un pays indépendant d'ici dix ans tandis que 69% pensaient que l'Ecosse demeurerait au sein du Royaume-Uni. Malheureusement, rien n'indiquait si ces derniers pensaient que l'Ecosse serait indépendante au-delà de la période de dix ans proposée dans la question. Un second sondage apportera quelques précisions. En effet, la même question, posée de façon

[351] ***"Do you think that in ten years' time Scotland will be… an independent country or part of the UK"? http://www.icmresearch.co.uk/pdfs/2000_january_scotsman_scotland_poll.pdf***

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

différente par *Market Research UK* pour le *Scotsman* en avril 2001, obtint les réponses suivantes[352] :



Graphique 15 - L'Ecosse sera-t-elle indépendante ?

Source : Graphique de l'auteur compilé d'après les résultats de l'enquête de Market Research UK pour The Scotsman d'avril 2001. Sondage cité par **John Curtice dans Peter Jones (éd.), Scotland Devolution Monitoring Report ,** Constitution Unit, University College London, mai 2001, p. 23

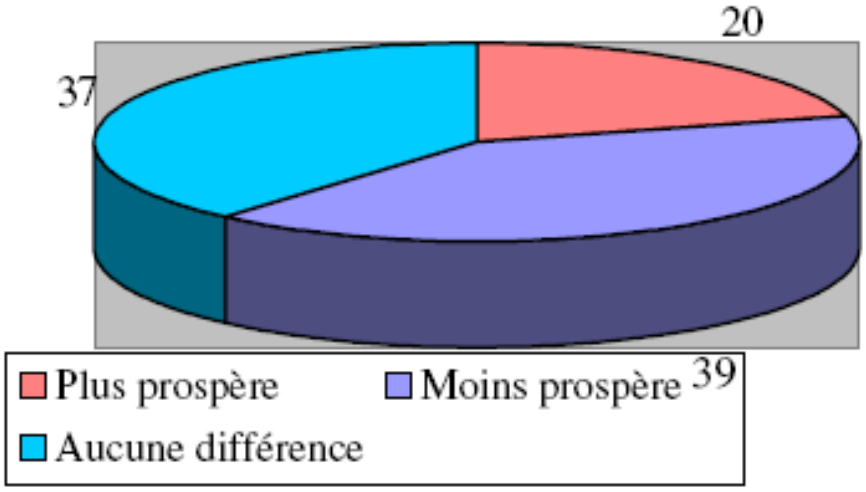
Ces résultats indiquent clairement que la grande majorité des Ecossais s'attendent à ce que l'Ecosse devienne un Etat indépendant à court terme ou à long terme, puisque 51% d'entre eux ont répondu de façon assez vague qu'elle le serait un jour, tandis que 11% d'entre eux s'attendent à l'indépendance de l'Ecosse avant 2011 et 6% d'entre eux avant 2021. Nous sommes bien loin de l'optimisme d'Alex Salmond, leader du parti nationaliste, qui prédit en septembre 1999, lors du congrès annuel du SNP, que l'Ecosse serait un pays indépendant pour le 300ème anniversaire de l'Union de 1707. On constate cependant l'impression générale d'une certaine inéluctabilité de l'indépendance de l'Ecosse.

Cela ne signifie pas pour autant que la majorité des Ecossais est convaincue par les arguments économiques des nationalistes puisqu'un sondage ICM de janvier 2000 pour *Scotland on Sunday* dénombrait 39% de sondés affirmant que l'Ecosse serait moins prospère si elle devenait indépendante contre 20% affirmant le contraire et 37% déclarant qu'il n'y aurait pas vraiment de différences. Une enquête menée en 2005 par le biais d'internet par YouGov pour le *Daily Telegraph* recensait également 63% de sondés affirmant que l'indépendance serait extrêmement risquée et que le projet avait autant de chances de réussir que d'échouer contre 24% d'avis contraires et 13% d'indécis[353].

[352] « *Will Scotland be independent? Never, sometime in the future, within the next twenty years, within the next ten years* »

[353] **John Curtice dans Peter Jones (éd.), *Scotland Devolution Monitoring Report* ,** Constitution Unit, University College London, janvier 2006, p. 53 « Independence would be extremely risky : it might work out all right but it might not »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008



Graphique 16 – Avenir constitutionnel de l'Ecosse. Si l'Ecosse devait quitter le Royaume-Uni et devenir un pays indépendant, est-ce que cela signifierait que sa population serait… [354]

Source : Graphique de l'auteur compilé d'après les résultats de l'enquête menée par ICM pour Scotland on Sunday en janvier 2000. Sondage cité dans **Nations and Regions, Monitoring Programme,** Second draft quarterly report, Constitution Unit, University College London, février 2000, p. 8

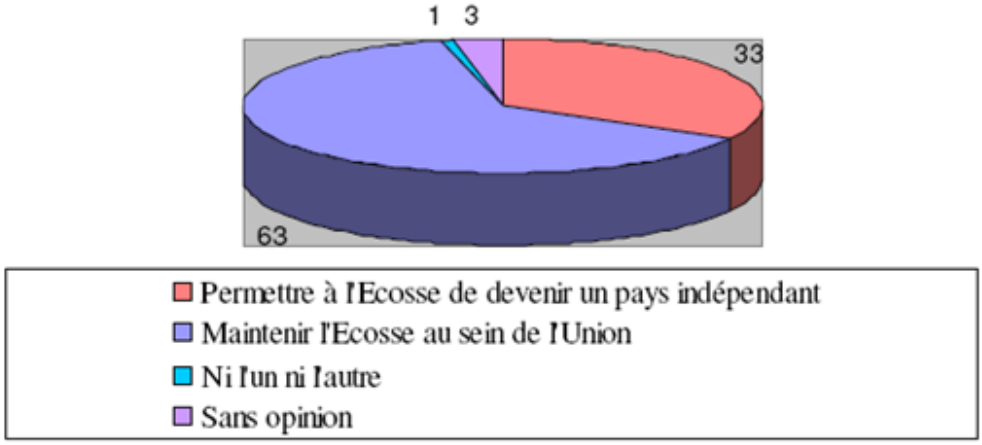
Paradoxalement, le même sondage YouGov de l'automne 2005 suggérait que la majorité des Ecossais serait heureuse ou se sentirait indifférente si l'Ecosse devenait indépendante (44% et 17% respectivement). Seuls 32% des personnes interrogées ont déclaré qu'elles ne seraient pas satisfaites de la situation[355].

L'écart entre le sentiment de l'inéluctabilité de l'indépendance de l'Ecosse, l'adhésion au séparatisme et l'impression générale du peu d'impact - et surtout du peu d'impact positif - qu'une telle sécession aurait sur la vie des Ecossais nous amène à nous interroger sur l'influence de la question constitutionnelle sur la politique de l'Ecosse, et surtout sur les choix politiques des Ecossais. Or, les résultats ci-après d'un sondage ICM pour la BBC mené en avril 2005, juste avant les élections législatives britanniques, illustrent la thèse selon laquelle la position constitutionnelle de l'Ecosse ne représente pas une priorité politique pour la majorité de ses habitants.

[354] *« If Scotland were to leave the UK and become an independent country this would mean people in Scotland would be… better off, worse off, it would not make much difference »*

[355] « Would you personally be happy or unhappy if Scotland one day became a fully independent country? » « I would be happy », « I would be unhappy », « I wouldn't be bothered one way or the other ».

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008



Graphique 17 – Préférences constitutionnelles des Ecossais, 2005. Les membres du parlement élus à Westminster lors des prochaines élections législatives auront probablement des décisions importantes à prendre pendant les quatre prochaines années. Pour chacun des différents choix proposés ci-dessous, indiquez votre préférence personnelle[356] *:*

Tableau 44 – Priorités electorales 2005. J'aimerais relire les choix que vous avez faits. Lors de ma lecture, dites-moi quels sont les trois premiers choix qui seront les plus importants pour vous lorsque vous déciderez pour qui vous voterez lors des prochaines élections législatives :

[356] *« The MPs elected to Parliament at the forthcoming General Election are likely to have to make some important choices over the next four years. For each of the following choices I read out, please tell me which one option you yourself would prefer ».*

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Augmenter des impôts de façon à dépenser plus sur la santé et l'éducation	37%
Augmenter les retraites même si cela signifie une augmentation des impôts	34%
Maintenir un taux d'immigration peu élevé dans le pays	23%
Introduire certaines mesures, comme des cartes d'identité, qui pourraient réduire un tant soit peu les libertés individuelles de chacun mais qui pourraient à la fois améliorer la sécurité des Britanniques en général	21%
Retirer les troupes d'Irak à la fin de l'année même si les conditions de sécurité restent médiocres	18%
Maintenir l'Ecosse au sein du Royaume-Uni telle qu'elle est aujourd'hui	**17%**
S'assurer que les richesses du pays sont distribuées de façon égale	17%
Générer plus d'électricité en multipliant les éoliennes	16%
Permettre à l'Ecosse de quitter le Royaume-Uni et de devenir un pays indépendant	**13%**
Encourager les Britanniques à économiser plus de façon à maintenir des taux d'imposition peu élevés	11%
Voter contre l'adhésion du Royaume-Uni à la constitution européenne	9%
Avoir des relations moins proches avec les Etats-Unis	9%
Maintenir des taux d'imposition peu élevés même si cela signifie dépenser moins sur la santé et l'éducation	6%
Voter pour l'adhésion du Royaume-Uni à la constitution européenne	5%
Maintenir les troupes britanniques en Irak jusqu'à ce que les conditions de sécurité s'améliorent	5%
Ne pas empiéter sur les libertés individuelles de chacun même si cela signifie peut-être une augmentation du risque terroriste	4%
Générer plus d'électricité en construisant plus de centrales nucléaires en Ecosse	4%
Permettre un taux d'immigration plus élevé au Royaume-Uni	3%
Avoir des relations plus proches avec les Etats-Unis	3%
Développer l'économie le plus rapidement possible	2%
Sans opinion	*%

Source : Graphique de l'auteur. ICM Research –BBC Scotland Election Issues Scotland, avril 2005. http://www.icmresearch.co.uk/pdfs/2005_april_BBC_scotland_election_issues_scotland.pdf

Une comparaison de l'influence exercée par la question constitutionnelle et celle exercée par d'autres questions politiques sur la détermination des choix électoraux des Ecossais indique que la question constitutionnelle est moins importante qu'il ne paraît pour les électeurs. En effet, 17% seulement des sondés citent le maintien de l'Ecosse au sein du Royaume-Uni et 13% des sondés citent l'indépendance de l'Ecosse comme priorités électorales. Ces choix sont classés à la suite d'autres questions politiques dans la liste des priorités électorales des Ecossais. Les questions de santé, d'éducation, de retraites, d'immigration, de terrorisme ou encore d'affaires étrangères apparaissent comme prioritaires. Notons en outre que les partisans du maintien de l'Ecosse au sein de l'Union ont davantage tendance à considérer la question constitutionnelle comme une priorité électorale que les partisans de l'indépendance. Enfin, 63% des sondés sont favorables au *statu quo* contre 33% de sondés favorables à l'indépendance, soit environ un tiers seulement d'entre eux. Si la question constitutionnelle n'apparaît pas comme une priorité pour la majorité de la population et, notamment, pour les partisans de l'indépendance, cela signifie que ces derniers ne votent pas uniquement pour le SNP mais qu'une partie d'entre eux accordent

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

leurs voix à des partis unionistes. Les succès électoraux du SNP ne constituent donc pas un baromètre idéal du nationalisme en Ecosse.

Les tableaux ci-dessous confirment cette hypothèse puisqu'entre 1979 et 2002 jamais plus de trois-quarts seulement des sympathisants du SNP se sont déclarés favorables à l'indépendance de l'Ecosse (bien que les chiffres oscillent généralement entre 40% et 70% environ). De nombreux partisans de l'indépendance se sont au contraire sentis plus proches de partis unionistes tels que le parti travailliste (jusqu'à 50% lors du référendum de 1997 et 44% en 2002). Les résultats du premier tableau ci-après suggèrent certes que le SNP rassemble la majorité des partisans de l'indépendance (entre 37% en 1979 et 77% lors du référendum de 1997) mais l'on constate qu'entre 21% et 37% des sympathisants travaillistes se sont également déclarés favorables à l'indépendance entre 1992 et 2002. Il en va de même chez les libéraux-démocrates ainsi que chez les conservateurs, puisque près d'un sympathisant conservateur sur dix se serait déclaré favorable à l'indépendance entre 1997 et 2002 ! En outre, l'on constate qu'entre 61% et 68% seulement des sympathisants nationalistes se sont déclarés favorables à l'indépendance depuis la mise en œuvre de la dévolution en 1997.

Notons enfin que lors du référendum de 1997, 50% des partisans de l'indépendance se sentaient plus proches du parti travailliste que du parti nationaliste (42%). Cette tendance s'est confirmée après 1997 puisqu'en 2002 ils étaient presque aussi nombreux à faire part d'affinités avec le SNP qu'avec le parti travailliste (47% contre 44%).

Tableau 45 - Partisans de l'indépendance de l'Ecosse, par affinité politique.

	1979	1992	1997 légis.	1997 réf.	1999	2002
Conservateurs	3%	4%	7%	11%	9%	12%
Travaillistes	4%	21%	22%	37%	22%	25%
Libéraux Démocrates	1%	19%	15%	11%	16%	12%
SNP	37%	51%	67%	77%	61%	68%

Source : Scottish Election Surveys de 1979, 1992 et 1997; Scottish Referendum Survey de 1997 et Scottish Social Attitudes Survey de 1999 et 2002. www.institute-of-governance.org.uk Légis. : élections législatives; réf. : référendum

Tableau 46 - Affinité politique des partisans de l'indépendance de l'Ecosse

	1979	1992	1997 légis.	1997 réf.	1999	2002
Conservateurs	13%	5%	5%	5%	6%	6%
Travaillistes	22%	38%	42%	50%	36%	44%
Libéraux Démocrates	2%	7%	7%	2%	8%	4%
SNP	62%	51%	47%	42%	50%	47%

Source : Scottish Election Surveys de 1979, 1992 et 1997; Scottish Referendum Survey de 1997 et Scottish Social Attitudes Survey de 1999 et 2002. www.institute-of-governance.org.uk Légis. : élections législatives; réf. : référendum

Toutefois, les élections législatives écossaises de mai 2007 ont été marquées par une mobilisation exceptionnelle des partisans de l'indépendance par le parti nationaliste écossais. Le SNP a en effet recueilli 76% des voix des partisans de l'indépendance, soit 25% de plus qu'aux élections législatives de 2003. Près d'un quart des électeurs favorables

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

au *statu quo* ont également voté SNP, soit 8% de plus qu'en 2003, contre 41% pour le parti travailliste. Les attaques menées par le parti travailliste contre l'indépendance pendant la campagne auront sans doute contribué à pousser les électeurs favorables à l'indépendance à voter pour le parti nationaliste. Toutefois, la vitalité de la campagne menée par le SNP, ses politiques très populaires, la manne financière qu'il obtint de ses nouveaux soutiens issus du milieu des affaires, et, surtout, son ouverture à l'idée d'un référendum à options multiples auront certainement contribué à sa victoire électorale de mai 2007. Le SNP bénéficia d'une excellente couverture médiatique (*Scotland on Sunday*, *The Scotsman*, *The Sunday Herald*, et *The Sunday Times* donnèrent bonne presse aux nationalistes lors de la campagne) et du soutien de nombreuses personnalités écossaises telles que les écrivains Irvine Welsh et Alasdair Gray, le chanteur Dick Gaughan, l'archevêque Keith O'Brien, les hommes d'affaires Brian Souter et Tom Farmer, ainsi que l'ancien président de la *Bank of Scotland*, Sir George Mathewson, et l'historien et ancien candidat conservateur Michael Fry. De son côté, l'opposition du parti travailliste écossais à la réouverture du débat constitutionnel en Ecosse lui aura sans doute couté de nombreuses voix. Il est significatif de noter que les travaillistes obtinrent 10% de voix supplémentaires par rapport à 2003 issues d'électeurs opposés à l'existence d'un Parlement écossais.

Tableau 47 - Vote pour chaque parti par préférence constitutionnelle lors des élections législatives écossaises de mai 2007 et progression par rapport à 2003

Parti	Indépendance	Dévolution	Pas de parlement
Conservateurs	3% (-1%)	13% (-3%)	40% (-11%)
Travaillistes	11% (-10%)	41% (+6%)	32% (+12%)
Libéraux-démocrates	4% (-3%)	17% (+1%)	14% (+2%)
Nationalistes	76% (+25%)	23% (+8%)	4% (-5%)
Autres	6% (-11%)	7% (-11%)	10% (+2%)

Source : Scottish Social Attitudes Surveys de 2003 et 2007. Les résultats pour 2007 sont provisoires.

Finalement, en voulant trop axer sa campagne sur les risques que présenterait une éventuelle indépendance de l'Ecosse plutôt que sur son programme politique, le parti travailliste a sans doute perdu les voix de nombreux électeurs pour qui la question constitutionnelle ne représente pas une priorité. Le tableau ci-après, compilé d'après un sondage mené du 29 au 31 mars 2007 par *ICM Research* pour la BBC, suggère en effet que la position constitutionnelle de l'Ecosse ou l'autonomie fiscale du Parlement de Holyrood ne font pas partie des priorités politiques de la majorité des électeurs. Certaines des politiques proposées par le parti nationaliste lors de sa campagne comme, par exemple, la question des impôts locaux (*council tax*), des frais universitaires ou des services hospitaliers locaux prennent en revanche une place de choix parmi les priorités politiques des sondés. Notons en outre que les sympathisants nationalistes classent un éventuel référendum sur l'indépendance de l'Ecosse en quatrième position seulement de leur liste de priorités, après l'éducation et la santé, la sécurité et les impôts locaux pour les personnes de plus de soixante-cinq ans. Les sympathisants travaillistes classent quant à eux le référendum sur l'indépendance en vingt-troisième position parmi les vingt-cinq choix proposés !

En conclusion, de nombreux électeurs ont sans doute été attirés par le programme électoral nationaliste qui se positionne désormais à gauche du parti travailliste sur l'échiquier politique. Les électeurs auront également été rassurés à la fois par l'engagement du SNP à organiser un référendum et par son ouverture à une solution constitutionnelle médiane.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Le SNP parviendra-t-il cependant à convaincre les électeurs de voter pour l'indépendance de l'Ecosse lors d'un référendum si le choix d'une extension des pouvoirs du Parlement est également proposé ? Existe-il une véritable demande en Ecosse et au pays de Galles pour le développement des pouvoirs des nouvelles institutions ?

Tableau 48 - Priorités politiques des Ecossais lors des élections législatives écossaises de 2007 par affinité politique

Questions politiques	Moyenne des sondés	Conservateurs	Travaillistes	Libéraux-démocrates	Nationalistes
Education/santé	8,1	7,14	8,15	7,83	8,47
Sécurité	8,06	8,05	8,35	7,56	8,21
Impôts locaux pour les plus de 65 ans	7,96	8,91	7,86	7,08	8,35
Services hospitaliers locaux	7,93	8,51	8,06	7,49	7,89
Agriculture/pisciculture	7,19	7,83	6,65	6,94	7,49
Couvre-feu pour les délinquants	7,18	7,44	7,43	5,81	7,64
Gratuité de la cantine scolaire	7,18	6,33	7,05	6,83	7,42
Services de bus/cars	6,92	6,71	7,02	7,39	7,08
Suppression des droits universitaires	6,88	6,82	6,89	7,07	6,73
Travaux d'intérêt général	6,85	6,78	6,78	7,11	6,84
Ecoles/formations	6,57	5,48	6,79	6,01	6,98
Impôts locaux sur le revenu	6,54	5,73	6,39	6,73	7,12
Energie mucléaire	6,39	5,44	6,43	6,63	6,83
Usage de drogues	6,38	6,22	6,51	7,04	6,51
Effectifs étudiants	6,3	5,54	6,66	5,62	6,59
Population	6,16	5,69	6,63	6,13	6,23
Référendum sur l'indépendance de l'Ecosse	**6,15**	**4,52**	**5,58**	**4,88**	**8,02**
Ecoles scientifiques	6,14	6,25	6,29	5,79	6,04
Energie éolienne/ marémotrice	6,13	5,62	6,06	7,51	6,51
Ordonnances médicales	6,01	5,75	6,08	5,75	6,47
Autonomie fiscale	**6,04**	**4,16**	**5,77**	**5,69**	**7,45**
Prélèvements sociaux sur les entreprises	5,76	6,17	5,85	5,29	5,88
Police	5,57	4,53	5,91	5,07	5,73
Péage écologique dans les villes	4,54	3,8	4,85	5,01	4,61
Péages autoroutiers	3,39	2,72	3,32	4,13	3,73

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Source : ICM Research pour BBC Scotland News, **BBC Scotland's Election 2007**, enquête menée du 29 au 31 mars 2007. http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/scotland/6526715.stm#table

c) Dévolution et nationalisme : un jeu d'influences

Selon un sondage YouGov pour la *Scottish Election Study* de 2007, l'extension des pouvoirs du Parlement écossais est aujourd'hui l'option constitutionnelle la plus populaire en Ecosse. La *Scottish Election Study* de mai 2007, menée par le biais d'internet, a recensé 24% d'avis favorables à l'indépendance et 45% d'opinions favorables à l'octroi de nouveaux pouvoirs au Parlement de Holyrood. Rappelons que si le pourcentage d'opinions favorables à l'indépendance semble ici plus faible que les chiffres évoqués plus haut, il correspond en fait aux sondages menés pendant la même période par d'autres instituts, à l'instar de la *Scottish Social Attitudes Survey* de 2007 qui fait état de 23% seulement d'opinions favorables à l'indépendance.

L'option d'une éventuelle extension des pouvoirs du Parlement de Holyrood a en outre connu une légère progression depuis 1999. Cinquante-six pour cent en moyenne des personnes interrogées étaient favorables au transfert de nouveaux pouvoirs vers le Parlement de Holyrood en 1999 contre 66% en 2007 selon les résultats de la *Scottish Social Attitudes Survey* [357]. De même, la majorité des personnes interrogées sont aujourd'hui favorables à une éventuelle autonomie fiscale du Parlement écossais (57% en moyenne pour 2007). Si cette progression se confirme, l'ouverture du parti nationaliste écossais à d'autres options constitutionnelles que l'indépendance pourrait dès lors lui coûter cher. Il parviendra sans doute difficilement à convaincre l'électorat écossais de voter pour l'indépendance si une solution médiane est également proposée.

Tableau 49 - S'il y avait un référendum avec pour option supplémentaire l'octroi de nouveaux pouvoirs au Parlement écossais, comment voteriez-vous ? [358]

Conserver le Parlement écossais avec ses pouvoirs actuels	32%
Conserver le Parlement écossais avec davantage de pouvoirs	45%
Faire de l'Ecosse un Etat indépendant	24%

Source : YouGov/Scottish Election Study 2007.

Tableau 50 - Le Parlement de Holyrood devrait obtenir davantage de pouvoirs

	1999	2000	2001	2003	2005	2007
Tout à fait d'accord	14%	23%	20%	13%	17%	22%
D'accord	42%	43%	48%	46%	47%	44%
Ni d'accord ni pas d'accord	20%	15%	14%	18%	17%	16%
Pas d'accord	18%	12%	13%	17%	13%	14%
Pas du tout d'accord	4%	5%	4%	6%	5%	3%

Source : Scottish Social Attitudes Surveys, 1999-2007. Résultats provisoires pour 2007.

[357] Résultats provisoires de la *Scottish Social Attitudes Survey* de 2007.

[358] ***If there were a referendum and there was an additional option of greater powers for the Scottish Parliament, how would you vote?***

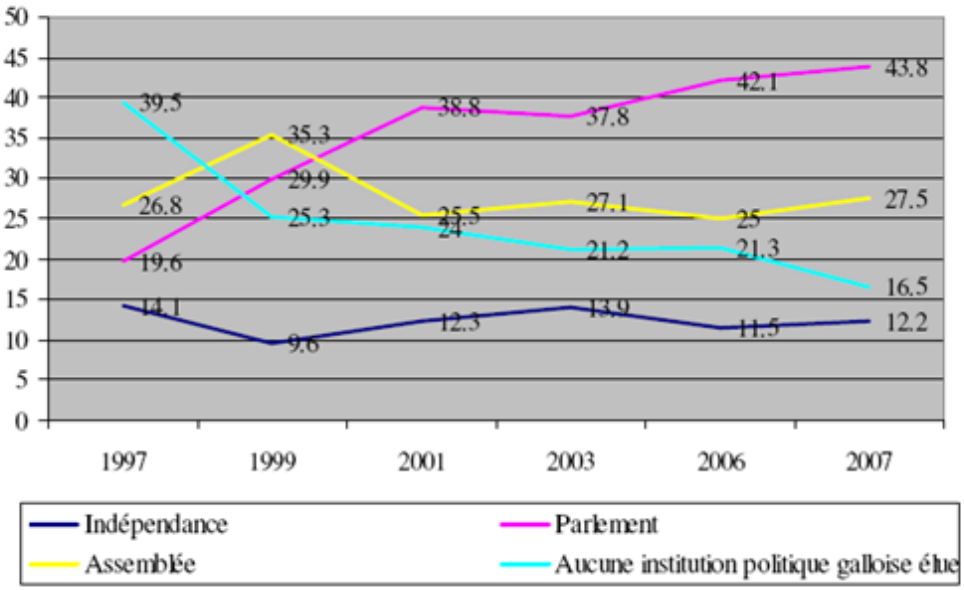
Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Tableau 51 - Maintenant que l'Ecosse a son propre Parlement, il devrait payer pour ses services à partir des impôts qu'il a lui même levés en Ecosse

	2001	2003	2007
Tout à fait d'accord	7%	5%	7%
D'accord	45%	46%	50%
Ni d'accord ni pas d'accord	18%	16%	15%
Pas d'accord	25%	25%	21%
Pas du tout d'accord	3%	4%	3%

Source : Scottish Social Attitude Surveys, 2001-2007. Résultats provisoires pour 2007.

Au pays de Galles la question de l'indépendance n'est pas à l'ordre du jour car le séparatisme y demeure très faible (14,1% en 1997 contre 12,2% en 2007). Cependant, les sondages suggèrent une forte progression d'opinions favorables à un Parlement gallois. En effet, cette option rassemblait 43,8% des Gallois en 2007 contre 19,6% en 1997. Il s'agit aujourd'hui de l'option constitutionnelle la plus populaire au pays de Galles et sa progression permettra sans doute à l'Assemblée d'obtenir les pouvoirs législatifs primaires prévus dans le cadre de la troisième phase de la mise en œuvre du *Government of Wales Act* 2006. Contrairement aux résultats médiocres obtenus par la campagne pro-dévolutionniste de 1997, les partisans d'une Assemblée galloise dotée de pouvoirs comparables à ceux du Parlement écossais ont bon espoir d'obtenir de bons résultats si toutefois un référendum est organisé en 2011. La nouvelle Assemblée galloise jouirait d'une popularité et d'une légitimité plus grande que celle qui vit le jour en 1999. Précisons en outre que le nombre de personnes favorables à une Assemblée demeure stable mais l'on constate, en revanche, que le nombre de personnes opposées à une institution politique galloise élue a chuté de plus de moitié. Si 39,5% des Gallois se déclaraient opposés à la création d'une institution politique galloise en 1997, ils n'étaient plus que 16,5% à s'y opposer dix ans plus tard.



Graphique 18 - Préférences constitutionnelles au pays de Galles 1997-2007

Source : Graphique de l'auteur compilé d'après **Roger Scully & Richard Wyn Jones, Wales Devolution Monitory Report ,** Constitution Unit, University College London, janvier

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

2008, p. 68. Sondage produit par ESRC pour Institute of Welsh Politics & National Centre for Social Research.

Les sondages suggèrent par conséquent qu'Ecossais et Gallois sont favorables à l'extension des pouvoirs de leurs instances politiques respectives et qu'il existe une véritable demande pour de nouveaux pouvoirs. Cette demande est particulièrement significative au pays de Galles où le projet travailliste pour une Assemblée galloise avait été approuvé de justesse lors du référendum de 1997. La dévolution est-elle à l'origine de ce retournement ? Quel est le bilan des dix premières années des nouvelles institutions politiques galloise et écossaise ? En quoi induit-il les Gallois et les Ecossais à réclamer davantage de pouvoirs pour leurs institutions respectives ?

La dévolution est aujourd'hui bien acceptée au pays de Galles et la majorité de la population souhaite le maintien d'une Assemblée galloise comme l'indiquait déjà un sondage mené pendant l'hiver 2004 pour le *Daily Post*[359]. En effet, 49,4% des personnes interrogées en 2004 souhaitaient le maintien de la nouvelle assemblée galloise contre 33,8% de sondés qui souhaitaient sa suppression et 16,8% d'indécis. L'Assemblée galloise a désormais acquis une véritable légitimité auprès de la population. Les perspectives d'avenir de l'Assemblée galloise sont d'autant plus optimistes qu'il existe un écart considérable entre la perception qu'ont les Gallois de l'influence politique qu'exerce l'Assemblée galloise et le niveau d'influence qu'ils souhaiteraient qu'elle exerce. En 2007, 35,6% des personnes interrogées pensaient que l'Assemblée galloise avait le plus d'influence sur la façon dont le pays de Galles était gouverné tandis que 53,2% d'entre eux pensaient que le gouvernement britannique exerçait encore davantage d'influence. Toutefois, 74,3% des sondés souhaitaient que l'Assemblée galloise exerce le plus d'influence sur le gouvernement du pays de Galles tandis que 17,7% seulement souhaitaient que cette influence soit exercée par le gouvernement britannique. La progression du nombre de personnes souhaitant que l'Assemblée exerce davantage de pouvoir au pays de Galles entre 2001 et 2007 (+18,1%) correspond en outre à une baisse du nombre de personnes plus favorables au pouvoir exercé par le gouvernement britannique ou les collectivités locales.

Tableau 52 - Perception de l'influence exercée par les institutions politiques au pays de Galles

	…a davantage d'influence sur la façon dont le pays de Galles est gouverné			…devrait avoir davantage d'influence sur la façon dont le pays de Galles est gouverné.		
	2001	2003	2007	2001	2003	2007
L'Assemblée galloise	17%	22,4%	35,6%	56,2%	56%	74,3%
Le gouvernement britannique	64,4%	57,9%	53,2%	26,3%	29,1%	17,7%
Les collectivités locales	15,5%	15%	5,4%	16,5%	13,8%	7,7%
L'Union Européenne	3,2%	4,7%	5,9%	1%	1,2%	0,2%

Source : **Richard Wyn Jones & Roger Scully (éd.), Wales Devolution Monitoring Report ,** Constitution Unit, University College London, janvier 2008, p. 69 « Who has or ought to have more influence on the way Wales is run » ?

Tableau 53 - Perception de l'influence exercée par les institutions politiques en Ecosse

[359] Sondage cité par Jessica Mugaseth dans **John Osmond (éd.),** ***End of the Corporate Body,*** *op. cit.* p. 43

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

	…a davantage d'influence sur la façon dont l'Ecosse est gouvernée					…devrait avoir davantage d'influence sur la façon dont l'Ecosse est gouvernée				
	2001	2003	2004	2005	2006	2001	2003	2004	2005	2006
Le Parlement/ Exécutif écossais	15%	17%	19%	23%	24%	74%	66%	67%	67%	64%
Le gouvernement britannique	66%	64%	48%	47%	38%	14%	20%	12%	13%	11%
Les collectivités locales	9%	7%	19%	15%	18%	8%	9%	17%	15%	19%
L'Union Européenne	7%	5%	6%	8%	11%	1%	1%	1%	1%	1%

Source : Compilé d'après les Scottish Social Attitudes Surveys, 2001- 2006 « Who has or ought to have more influence on the way Scotland is run » ?

Contrairement au cas gallois, le tableau ci-dessus indique une baisse simultanée du nombre de personnes souhaitant que le Parlement écossais ou le gouvernement britannique exercent davantage d'influence en Ecosse. Précisons que la majorité des personnes interrogées souhaitent que le Parlement écossais exerce davantage d'influence que Westminster sur le gouvernement de l'Ecosse. Il existe une progression de la perception du Parlement écossais comme centre de pouvoir en Ecosse puisque les valeurs ont augmenté de 9% entre 2001 et 2006 pour atteindre 24%, mais ce chiffre est loin de correspondre aux 64% de personnes exprimant le vœu que le Parlement exerce davantage d'influence politique que le gouvernement britannique ou les collectivités locales. En revanche, le gouvernement britannique ne fut perçu comme centre de pouvoir en Ecosse que par 38% des sondés en 2006 contre 66% en 2001. Paradoxalement, de plus en plus de personnes considèrent et souhaitent tout à la fois que les collectivités locales exercent plus d'influence sur la façon dont l'Ecosse est gouvernée. Les Ecossais souhaitent par conséquent un pouvoir de proximité. Or, les premières années de fonctionnement du Parlement écossais n'ont pas convaincu la population car, dans son ensemble, elle perçoit encore Westminster comme l'institution politique exerçant le plus d'influence en Ecosse. Par conséquent, ce décalage, perçu en Ecosse comme au pays de Galles, est sans doute à l'origine de la demande croissante pour de nouveaux pouvoirs à Cardiff comme à Holyrood.

En effet, il paraît peu probable que l'efficacité des nouvelles institutions politiques galloise et écossaise ait encouragé les Gallois et les Ecossais à réclamer davantage de pouvoirs pour Cardiff et Holyrood car le bilan de dix années de dévolution est plutôt mitigé. Les avis sont très partagés au pays de Galles. En 2005, la majorité des Gallois pensaient que l'Assemblée n'avait eu aucun impact sur leur qualité de vie (55,2%), 26,1% d'entre eux considéraient qu'elle avait eu un impact positif et 18,8% qu'elle avait eu un impact négatif. La part des sondés considérant que l'Assemblée a eu un impact positif sur la qualité de vie au pays de Galles a en outre baissé depuis 1997, lorsqu'elle atteignait 31%. En Ecosse, le bilan est resté stable depuis 1999 et la majorité des sondés considèrent que le Parlement n'a eu aucun impact sur leur qualité de vie. En 2004, 31% des sondés en moyenne jugeaient le bilan positif contre 24% en moyenne de sondés qui estimaient le bilan négatif. Précisons toutefois que la majorité des personnes interrogées au cours de la même enquête (*Scottish Social Attitudes Survey* de 2004) considèrent que la qualité de vie en Ecosse est le résultat de politiques prises à Westminster (53% des sondés en 2001 et 38% en 2004) plutôt qu'à Holyrood (12% des sondés en 2001 et 18% en 2004). Bien que la perception de la domination continue de Westminster en Ecosse s'amenuise petit à petit, ces résultats suggèrent que le Parlement et le gouvernement écossais demeurent faibles

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

aux yeux d'une majorité. La perception d'un déséquilibre des pouvoirs chez les Gallois comme chez les Ecossais les encouragera à réclamer davantage de pouvoirs pour Cardiff et Holyrood.

Tableau 54 - Perception de l'impact de l'Assemblée galloise sur la qualité de vie des Gallois

La qualité de vie au pays de Galles s'est-elle améliorée ou détériorée au cours de l'année ?	1997	1999	2001	2003	2005
Améliorée	31%	28,3%	34,7%	37,8%	26,1%
Aucune différence	56,3%	66,2%	57,4%	54,5%	55,2%
Détériorée	12,7%	5,5%	7,9%	7,7%	18,8%

Source : British Election Study, 2005 dans **Richard Wyn Jones & Roger Scully (éd.), Wales Devolution Monitoring Report**, Constitution Unit, University College London, janvier 2006, p. 76

Tableau 55 - Perception de l'impact du Parlement écossais sur la qualité de vie des Ecossais

La qualité de vie en Ecosse s'est-elle améliorée ou détériorée au cours de l'année ?	1999	2001	2003	2004
Beaucoup améliorée	2%	3%	4%	4%
Un peu améliorée	27%	27%	30%	27%
Aucune différence	43%	45%	36%	40%
Un peu détériorée	18%	15%	17%	18%
Beaucoup détériorée	6%	4%	7%	6%
Sans opinion	5%	6%	7%	5%

Source : Compilé d'après Scottish Social Attitudes Survey, 2004.

Bien que le bilan des nouvelles institutions politiques de l'Ecosse et du pays de Galles soit mitigé, une large majorité des populations galloise et écossaise les considèrent plus à même de défendre leurs intérêts que le gouvernement britannique à Westminster. En effet, en 2003, 67,6% des Gallois assuraient avoir confiance en leur Assemblée la plupart du temps (soit une progression de 4,3% entre 2001 et 2003) contre 23,1% de sondés qui affirmaient de même à propos du gouvernement britannique. Tandis que 6% des sondés seulement déclaraient ne presque jamais avoir confiance en l'Assemblée, 19% d'entre eux exprimèrent le même sentiment au regard de Westminster. Précisons toutefois que le même sondage (*Institute of Welsh Politics 2003 May Elections Survey*) indiquait que la majorité des Gallois pensaient que l'Assemblée galloise défendait davantage les intérêts de Cardiff (56,1%) et du sud du pays de Galles dans son ensemble (39%) que le reste du pays (2,4%). L'accentuation du rôle des commissions régionales prônée par la commission Richard apparaît dès lors nécessaire. L'Assemblée devra à l'avenir œuvrer à surmonter les différents régionaux si elle souhaite acquérir davantage de légitimité dans l'ensemble du territoire.

En Ecosse, 24% des sondés affirmèrent ne presque jamais faire confiance au gouvernement britannique en 2006, 52% seulement de temps en temps et 19% la plupart du temps. Le Parlement de Holyrood inspire davantage confiance à la grande majorité des Ecossais car 8% des sondés ont déclaré en 2006 faire presque toujours confiance au Parlement ou à l'Exécutif écossais pour qu'il défende les intérêts de l'Ecosse, 43% la plupart du temps et 37% de temps en temps. La perception de l'arène politique écossaise par les Ecossais lui est dès lors très favorable. Bien que son véritable impact ne soit pas avéré

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

pour l'ensemble des Ecossais, ils considèrent que le Parlement de Holyrood défend mieux leurs intérêts.

Tableau 56 - Dans quelle mesure faites-vous confiance à l'Assemblée galloise et au gouvernement britannique pour défendre les intérêts du pays de Galles ?

	2001		2003	
	Westminster	Cardiff	Westminster	Cardiff
Presque toujours	1,9%	12,1%	2,1%	12,1%
La plupart du temps	22,4%	49,2%	21%	55,5%
Au moins la plupart du temps (moyenne de deux lignes ci-dessus)	24,3%	61,3%	23,1%	67,6%
Seulement de temps en temps	58,7%	31,9%	57,9%	26,3%
Presque jamais	17%	6,7%	19%	6%

Source : **2003 May Elections Survey**, Institute of Welsh Politics, University of Wales, Aberystwyth, cité par **Jessica Mugaseth dans John Osmond (éd.), Wales Is Waiting**, Monitoring the National Assembly, Institute of Welsh Affairs, septembre à décembre 2003, p. 69. « How much do you trust the National Assembly for Wales/UK Government to act in Wales' best interests » ?

Tableau 57 - Dans quelle mesure faites-vous confiance au Parlement de Holyrood et au gouvernement britannique pour défendre les intérêts de l'Ecosse ?

		Presque toujours	La plupart du temps	Seulement de temps en temps	Presque jamais
1999	Westminster	3%	29%	52%	14%
	Holyrood	26%	55%	14%	2%
2000	Westminster	1%	16%	54%	26%
	Holyrood	9%	45%	34%	9%
2001	Westminster	2%	20%	55%	22%
	Holyrood	13%	52%	29%	5%
2002	Westminster	2%	17%	51%	26%
	Holyrood	9%	43%	34%	11%
2003	Westminster	2%	19%	58%	20%
	Holyrood	10%	52%	31%	4%
2004	Westminster	2%	20%	50%	26%
	Holyrood	9%	43%	37%	10%
2005	Westminster	2%	21%	53%	21%
	Holyrood	10%	46%	33%	7%
2006	Westminster	2%	19%	52%	24%
	Holyrood	8%	43%	37%	8%

Source : Compilé d'après Scottish Social Attitudes Survey, 2004. « How much do you trust the Scottish Executive/Parliament to work in Scotland's best interests » ? ; « How much do you trust the UK Government to work in Scotland's best long-term interest » ?

Par conséquent, les nouvelles institutions politiques galloise et écossaise sont considérées plus proches des intérêts et des aspirations des sociétés galloise et écossaise que ne l'est Westminster. En raison des matières réservées pour lesquelles elles ne sont pas responsables, elles ont un agenda politique différent, plus proche des questions

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

politiques que la majorité des électeurs considèrent comme des priorités électorales, à savoir les questions de santé ou d'éducation par exemple. Les enjeux des élections législatives galloise et écossaise sont alors modifiés, ainsi que l'orientation des manifestes électoraux publiés par les divers partis politiques. Dès lors, les électeurs peuvent adopter un comportement électoral différent selon qu'ils votent dans le cadre d'élections législatives britanniques ou d'élections législatives galloises ou écossaises.

Les partis nationalistes gallois et écossais, n'ayant pas de pendant parlementaire britannique comme les autres principaux partis politiques en Ecosse et au pays de Galles, ont l'avantage de pouvoir se présenter comme des partis exclusivement gallois ou écossais. Ils développent, par conséquent, l'image de partis plus à même de défendre les intérêts de l'Ecosse ou du pays de Galles en dehors de considérations affectant le reste de la Grande-Bretagne. Or, nous l'avons vu, la majorité des Gallois et des Ecossais souhaitent que leurs instances politiques respectives aient davantage d'impact sur le gouvernement de l'Ecosse et du pays de Galles que le gouvernement britannique à Westminster et considèrent qu'elles sont plus à même de défendre leurs intérêts. Le rejet de considérations politiques à l'échelle britanniques dans le cadre des institutions politiques galloise et écossaise crée par conséquent un contexte favorable aux partis nationalistes des deux nations.

Les résultats du SNP et de *Plaid Cymru* aux élections législatives galloises et écossaises sont en effet supérieurs aux résultats obtenus lors d'élections législatives britanniques, comme l'indiquent les tableaux ci-après. Lors des élections législatives britanniques de mai 2005, le SNP n'obtint que 17,7% des suffrages en Ecosse alors qu'il parvint à obtenir 32% en moyenne des suffrages écossais lors des élections législatives écossaises de mai 2007. Le SNP obtient systématiquement davantage de suffrages lors des élections législatives écossaises, bien que l'écart entre les deux pourcentages soit en général assez modeste. Néanmoins, le parti nationaliste écossais jouit pleinement des avantages que lui donne le système électoral adopté pour les élections législatives écossaises. Il obtient la majorité de ses sièges grâce aux listes régionales et au scrutin à membre additionné. Les élections de mai 2007 font figure d'exception, car le SNP est parvenu à obtenir vingt-et-un sièges de circonscriptions grâce à l'excellente campagne électorale qu'il a menée en 2007 et que nous avons évoquée plus haut. Exceptionnellement, le scrutin uninominal à un tour a joué en sa faveur car il a obtenu près de seize mille suffrages de plus que le parti travailliste pour les listes de circonscription (le SNP a remporté 664 227 suffrages et le parti travailliste n'a obtenu que 648 314 suffrages). La dévolution a, par conséquent, permis au SNP de devenir un parti de gouvernement.

Plaid Cymru s'épanouit davantage lors des élections législatives galloises et enregistre un écart plus important entre ses scores électoraux lors d'élections législatives britanniques et ses résultats lors d'élections législatives galloises. Ainsi, *Plaid Cymru* n'obtint que 10% des suffrages gallois lors des élections législatives britanniques de 1997 et 29,5% des suffrages en moyenne lors des élections législatives galloises de 1999. En mai 2005, lors des élections législatives britanniques, *Plaid Cymru* avait légèrement progressé par rapport à 1997 en obtenant 12,4% des suffrages au pays de Galles. Il obtint néanmoins près de 10% de suffrages supplémentaires lors des élections législatives galloises de 2007, soit 21,7%. Par conséquent, loin d'éradiquer le nationalisme en Ecosse et au pays de Galles, la dévolution favorise en fait les partis nationalistes et leur fournit une excellente plateforme électorale. Nous verrons qu'une fois au pouvoir, les partis nationalistes pourront également utiliser les nouvelles institutions nationales comme un tremplin vers l'indépendance, à l'instar du SNP, élu au gouvernement écossais en mai 2007. Les nationalistes écossais, désormais au pouvoir, auront à cœur de créer des conditions

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

économiques et institutionnelles favorables à un passage de l'Ecosse vers l'indépendance. En plaidant pour une extension des pouvoirs du Parlement à défaut d'obtenir l'indépendance de l'Ecosse, le parti nationaliste écossais œuvrera à la transformer en un *quasi* Etat-nation.

Tableau 58 - Résultats du SNP aux élections législatives britanniques, février 1974 - mai 2005

	Nombre de suffrages	Pourcentage des suffrages totaux		Nombre de sièges	Evolution sièges
		Royaume-Uni	Ecosse		
Février 1974	632 572	2 %	22%	7	+6
Octobre 1974	839 628	2,9%	30,4%	11	+4
Mai 1979	504 259	1,6%	17,3%	2	-9
Juillet 1983	331 975	1,1%	11,8%	2	-
Juillet 1987	416 873	1,3%	14%	3	+1
Avril 1992	629 552	1,9%	21,5%	3	-
Mai 1997	621 540	2%	22,1%	6	+3
Juillet 2001	464 305	1,8%	20, 1%	5	-1
Mai 2005	412 267	1,5%	17,7%	6	+1

Source : Compilés d'après www.psr.keele.ac.uk

Tableau 59 - Résultats du SNP aux élections législatives écossaises, 1999-2007

	Vote de circonscription			Vote régional			Nombre Total de sièges
	Nombre de suffrages	Pourcentage des suffrages totaux	Nombre de sièges	Nombre de suffrages	Pourcentage des suffrages totaux	Nombre de sièges	
1999	672 757	28,7%	7	638 644	27,3%	28	35
2003	449 476	23,8%	9	399 659	20,9%	18	27
2007	664 227	32,9%	21	633 401	31%	26	47

Source : Compilés d'après www.psr.keele.ac.uk, et **Scottish Parliament**, **SPIce Briefing 07/21**, Scottish Election 2007, 8 mai 2007, p. 48, http://www.scottish.parliament.uk/msp/elections/2007/07index.htm

Tableau 60 - Résultats des élections législatives écossaises de mai 2007

	Vote de circonscription		Vote régional		Total des sièges
	Nombre de suffrages	Nombre de sièges	Nombre de suffrages	Nombre de sièges	
Travaillistes	648 374	37	595 415	9	46
SNP	664 227	21	633 401	26	47
Libéraux-démocrates	326 232	11	230 671	5	16
Conservateurs	334 743	4	284 005	13	17
Verts	2 971	0	82 584	2	2
Autres	40 431	0	216 033	1	1
Total	2 016 978	73	2 042 109	56	129

Source : **Scottish Parliament**, **SPIce Briefing 07/21**, Scottish Election 2007, 8 mai 2007, p. 48, http://www.scottish.parliament.uk/msp/elections/2007/07index.htm

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Tableau 61 – Résultats électoraux de Plaid Cymru aux élections législatives britanniques, 1974-2005

	Nombre de suffrages	Pourcentage des suffrages totaux	Nombre de sièges	Evolution sièges
Fév.1974	171 364	10,8%	2	+2
1979	132 544	8,1%	2	-
1983	125 309	7,8%	2	-
1987	123 589	7,3%	3	+1
1992	154 439	8,9%	4	+1
1997	161 030	10%	4	-
2001	195 892	14,3%	4	-
2005	174 838	12,6%	3	- 1

Source : Compilés d'après www.psr.keele.ac.uk

Tableau 62 – Résultats électoraux de Plaid Cymru aux élections législatives galloises, 1999-2007

	Vote de circonscription			Vote régional			Nombre
	Nombre de suffrages	Pourcentage des suffrages totaux	Nombre de sièges	Nombre de suffrages	Pourcentage des suffrages totaux	Nombre de sièges	Total de sièges
1999	290 572	28,4%	9	312 048	30,6%	8	17
2003	180 185	21,1%	5	167 653	19,7%	7	12
2007	219 121	22,4%	7	204 757	21%	8	15

Source : Compilés d'après www.psr.keele.ac.uk

2 – L'Ecosse après mai 2007 : nation sans Etat ou Etat-nation ?

A – Le SNP au gouvernement écossais : une conception divergente de la politique

Après avoir milité pendant des années pour l'indépendance de l'Ecosse, le SNP parvint enfin à obtenir une victoire électorale longtemps convoitée lors des élections législatives de mai 2007. Le succès des nationalistes s'était pourtant joué dans un mouchoir de poche : avec un siège d'avance seulement sur les travaillistes, ils durent agir rapidement après l'annonce des résultats électoraux. Plusieurs cas de figure étaient possibles : une coalition entre le SNP, les Verts et les libéraux-démocrates, par exemple, ou encore une coalition improbable entre les travaillistes, les conservateurs et les Verts, et, plus inquiétante pour les nationalistes, une grande coalition unioniste comprenant les travaillistes, les conservateurs et les libéraux-démocrates. Le cas de figure le plus probable, à savoir le premier, ne put être mené à bien en raison de l'échec des négociations entre nationalistes et libéraux-démocrates. Le SNP dut compter sur le seul soutien des Verts (*Scottish Green Party*) et de ses deux sièges après avoir accepté ses conditions lors d'une réunion le 7 mai 2007. L'accord[360] entre les nationalistes et les Verts engageait les deux partis à travailler de concert pour réduire les émanations de gaz à effet de serre et la production de déchêts polluants afin de réduire chaque année la pollution atmosphérique en Ecosse, pour s'opposer à la construction de nouvelles centrales nucléaires et pour soutenir la cause de l'indépendance

[360] **Scottish National Party & Scottish Green Party,** ***Scottish National Party & Scottish Green Party Cooperation Agreement*** **,** Edinburgh, 2007

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

de l'Ecosse et de l'augmentation des pouvoirs de son Parlement. Le SNP s'engageait en outre à consulter les Verts sur le programme législatif et le budget annuel, soutenir les motions des Verts au Parlement et nommer un député Vert à la tête d'une des commissions parlementaires spécialisées (*Subject committees*) du Parlement. Il s'agira de Patrick Harvie, nommé président de la commission chargée des transports, des infrastructures et du changement climatique en mai 2007.

Conformément à ses promesses, le nouveau *First Minister* écossais, Alex Salmond, réduisit l'équipe ministérielle du gouvernement écossais en ne nommant que six ministres de tutelle et dix ministres délégués. Nous citerons entre autres Nicola Sturgeon, numéro deux au gouvernement et ministre de la Santé (*Deputy First Minister and Health and Wellbeing Cabinet Minister*), John Swinney, ministre des Finances et du développement durable (*Finance and Sustainable Growth Cabinet Secretary*), Fiona Hyslop, ministre de l'Education et de la formation continue (*Education and Lifelong Learning Cabinet Secretary*), Kenny Macaskill, ministre de la Justice (*Justice Cabinet Secretary*) et Richard Lochhead, ministre des Affaires rurales et de l'environnement (*Rural Affairs and Environment Cabinet Minister*).

Les cent premiers jours du nouveau gouvernement nationaliste furent bien remplis et le nouveau gouvernement écossais put profiter d'une période dite « lune de miel » avec les médias. Pour le journal *The Independent*, les cent premiers jours du nouveau gouvernement « ont été une révélation » :

« He has used his minority government to impressive effect […] the canny Mr.Salmond is playing his hand perfectly »[361].

Selon le Scotsman, « [his first hundred days] brought both a blast of refreshment and a lot of surprise […] through the sense of energy and mission that the SNP has brought to an Executive that had come to look tired, mediocre and bereft of distinctiveness and purpose »[362].

Le gouvernement d'Alex Salmond s'empressa en effet de poser les fondations de son programme et de renverser certaines des décisions controversées prises par son prédécesseur comme, par exemple, certaines fermetures de centres hospitaliers ou la décision d'autoriser la gestion privée de la prison de Bishopbriggs. Les nationalistes créèrent une commission d'examen sur le droit universel à l'accès aux soins pour les personnes âgées, abolirent les péages sur les ponts de la Forth et de la Tay, trouvèrent des fonds pour le maintien du campus de Crichton à Dumfries, créèrent un panel d'experts sur la déperdition énergétique des logements, annoncèrent la suppression du remboursement des frais universitaires que doivent payer les étudiants après qu'ils aient obtenu leur Licence (*graduate endowment scheme*) et des franchises sur les ordonnances médicales, ainsi que le remplacement de l'impôt pour les collectivités locales (*council tax*). En outre, ils annoncèrent leurs projets pour la majorité des mesures prônées dans leur manifeste électoral, comme la réduction du nombre d'élèves par classe, l'augmentation du budget

[361] ***Editorial, Mr Salmond and his subtle cause of independence , The Independent, 15 août 2007. « Alex Samond's first hundred days as Scottish First Minister have been a revelation ». « Il a utilisé son gouvernement minoritaire de façon impressionnante […] le rusé M. Salmond joue parfaitement son jeu » http://www.independent.co.uk/opinion/leading-articles/leading-article-mr-salmond-and-his-subtle-cause-of-independence-461589.html***

[362] **Editorial, *Now for some tough choices* ,** *Scotsman*, 24 août 2007. « [Ses cent premiers jours] ont apportés une bouffée de fraîcheur et beaucoup de surprise […] par l'énergie et le sens du devoir que le SNP a apporté à un Exécutif qui était devenu fatigué, médiocre, sans but ni distinction » http://news.scotsman.com/opinion/Now-for-some-tough-choices.3320268.jp

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

et de la transparence dans le secteur de la santé ou encore l'augmentation des forces de police.

Alex Salmond dévoila son premier programme législatif le 5 septembre 2007 et onze projets de loi devraient être soumis au Parlement au cours de la première année de son mandat[363]. Les trois projets les plus chers au parti nationalistes seront sans conteste le *Graduate Endowment (Abolition) (Scotland) Bill*, permettant la prise en charge complète par le gouvernement écossais des frais universitaires des étudiants inscrits en Licence (pour les résidents écossais et européens uniquement), le *Abolition of Tolled Bridges (Scotland) Bill*, et le *Local Healthcare (Scotland) Bill*, permettant d'introduire des élections dans les structures d'administration des services de santé. Le SNP reprendra néanmoins certains des projets annoncés par son prédecesseur, à savoir le *Interest on Debt and Damages (Scotland) Bill*, afin de mettre en place un système plus juste pour le remboursement de dettes en Ecosse, le *Judiciary (Scotland) Bill* permettant de moderniser et assurer l'indépendance du système judiciaire, le *Rape and Sexual Offences (Scotland) Bill*, élargissant la définition de viol, et le *Creative Scotland Bill* afin de remplacer les *Scottish Arts Council* et *Scottish Screen* par un organisme unique, *Creative Scotland*. Si ce programme législatif fut qualifié de « léger » par de nombreux parlementaires ou commentateurs politiques, il s'agissait en fait pour le parti nationaliste de s'assurer que le programme proposé obtiendrait le soutien de l'opposition en raison de la mince majorité du groupe nationaliste au Parlement. Certains projets de loi concernant la justice criminelle ou la création d'un impôt local sur le revenu devraient être soumis à consultation avec d'autres partis avant leur introduction au Parlement.

Notons que la dimension constitutionnelle de l'idéologie du SNP est très présente dans le programme législatif du gouvernement écossais nationaliste car il diverge parfois fondamentalement des politiques britanniques du gouvernement travailliste. Les questions constitutionnelles, bien qu'elles n'aient jamais complètement disparu, ont naturellement repris le devant de la scène politique écossaise depuis l'élection d'un gouvernement nationaliste. Les tensions créées par les divergences politiques entre le gouvernement écossais et Westminster ont en outre été largement relayées dans les médias. Plusieurs journaux ont par exemple consacré des éditions spéciales aux questions constitutionnelles : le *Scotsman* [364] consacra une série d'articles sur la « question du *West Lothian* » que nous avons évoquée plus haut à l'automne 2007, le *Sunday Herald* [365] inclut un encart exceptionnel de quatre pages sur les menaces à l'Union, le *Guardian* [366] destina l'intégrité de son encart, dit « G2 », à la question « *What will the UK be like without Scotland ?* », et la BBC analysa les modalités d'une séparation de l'Ecosse[367]. D'aucuns s'amusèrent en outre des constantes provocations du nouveau *First Minister* écossais à l'égard de son collègue du 10 Downing Street, Gordon Brown[368]. En effet, le Premier ministre britannique

[363] **Scottish Government.** ***Principles and Priorities*** **.** *Programme for Government.* Edimbourg : Scottish Government, 5 septembre 2007

[364] Voir les éditions du *Scotsman* des 30 octobre, 19 novembre, 20 novembre et 22 novembre 2007.

[365] ***Disunited we stand,*** *Sunday Herald*, 4 novembre 2007

[366] ***The Guardian*** , 15 novembre 2007.

[367] **Chris Bowlby,** ***A Scottish divorce… who gets the kids?*** **,** BBC News Online, 6 décembre 2007. « Que sera le Royaume-Uni sans l'Ecosse? »

[368] **Douglas Fraser,** ***Another day, another dilemma for Brown as SNP turns up political heat,*** *The Herald*, 15 décembre 2007.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

et son gouvernement furent embarrassés à plusieurs reprises lors des cent premiers jours du nouveau gouvernement écossais. Citons par exemple la décision du gouvernement écossais nationaliste de payer les enseignants et les agents de police écossais au delà du plafond imposé par Gordon Brown dans le secteur public (2%), de permettre aux services de santé écossais de prescrire des médicaments onéreux interdits en Angleterre, de supprimer les franchises sur les ordonnances médicales suite à la décision d'accorder des soins gratuits pour les personnes âgées, d'abolir les frais universitaires en Ecosse, et, enfin, de supprimer l'impôt pour les collectivités locales (*council tax*) pour les trois ans à venir avant qu'il ne soit remplacé par un impôt local sur le revenu. D'autres querelles furent causées par la question de décentraliser les pouvoirs de régulation sur les fusils à air comprimé, la limite des quotas de pêche fixés par l'Union Européenne ou encore la décision du gouvernement britannique d'extrader le libyen Abdelbaset al-Megrahi, impliqué dans l'attentat de Lockerbie. Ainsi, le SNP n'eut de cesse dès son accession au gouvernement écossais de rappeler la singularité de la politique écossaise et il voulut se faire porte-parole d'une Ecosse indépendante par ses idées si ce n'est dans les faits.

Bien entendu, la question de l'indépendance de l'Ecosse, la raison d'être du SNP, prit une place de choix dans le programme législatif du nouveau gouvernement écossais. Les nationalistes, conformément à leurs promesses, publièrent en effet le 14 août 2007 un livre blanc sur l'avenir constitutionnel de l'Ecosse intitulé *Choosing Scotland's Future, A National Conversation* [369] comprenant un projet de référendum sur l'indépendance dans son annexe B. Toutefois, le livre blanc ne se limitait pas uniquement à un projet d'indépendance pour l'Ecosse mais exposait diverses autres options constitutionnelles possibles et souhaitait lancer un grand débat national sur une augmentation des pouvoirs du Parlement de Holyrood. Le SNP avait en effet voulu moduler son message indépendantiste avant les élections législatives et s'était ouvert à plusieurs options possibles. Il souhaitait en premier lieu défendre un projet d'indépendance plus pragmatique, en proposant par exemple de conserver la livre sterling pendant un temps avant de passer à la zone euro en cas d'indépendance de l'Ecosse, et voulait adopter une stratégie à long-terme. Le SNP souhaitait apporter la preuve de ses compétences au gouvernement dans un premier temps, puis utiliser son succès comme tremplin vers un gouvernement écossais indépendant. Les nationalistes se sont par conséquent ouverts au dialogue avec le public et à une voie médiane entre l'indépendance et le *statu quo*. Ils souhaitent aujourd'hui persuader le plus grand nombre possible d'organiser un référendum sur l'avenir constitutionnel de l'Ecosse dans un premier temps, avant de faire campagne pour l'indépendance. Le livre blanc aura par ailleurs le mérite d'impliquer les autres partis politiques écossais dans un débat sur l'avenir constitutionnel de l'Ecosse et de leur faire admettre qu'ils doivent apporter leur considération à une augmentation des pouvoirs du Parlement de Holyrood.

Les nationalistes voulurent en outre préparer le terrain pour une éventuelle indépendance de l'Ecosse en nommant un comité de conseillers économiques (*Council of Economic Advisors*) chargés d'apporter leur expertise au gouvernement écossais et au milieu des affaires. Précisons que le président de ce conseil d'experts n'est autre qu'un des plus fervents partisans nationalistes des milieux patronaux écossais, George Mathewson, connu pour les transformations qu'il apporta à la *Royal Bank of Scotland* et son rôle au sein de *Scottish Enterprise*. En améliorant les performances économiques de l'Ecosse, les nationalistes espèrent en effet se rendre crédibles auprès de la population écossaise et préparer ainsi leur ré-election en 2011. D'autre part, ils souhaitent créer

[369] **Scottish Executive,** ***Choosing Scotland's Future, A National Conversation,*** *Independence and Responsibility in the Modern World*, août 2007.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

les conditions économiques nécessaires à une éventuelle indépendance de l'Ecosse. La stratégie économique du gouvernement écossais, publiée le 13 novembre 2007[370], fixe en effet cinq objectifs prioritaires en termes de croissance économique (*Learning, Skills and Well-being ; Supportive Business Environment ; Infrastructure Development and Place ; Effective Government ; Equity*) devant être atteints d'ici 2017 selon le ministre des Finances, John Swinney. Notons que la correspondance entre la date fixée pour les objectifs économiques du SNP et la date désomais fixée par Alex Salmond[371] pour l'indépendance de l'Ecosse n'est sans doute pas anodine.

Enfin, le SNP créa une commission écossaise sur la diffusion des médias (*Scottish Broadcasting Commission*) présidée par Blair Jenkins, ancien rédacteur en chef des informations à *BBC Scotland*, chargée d'évaluer les conditions de la radiodiffusion et de la télédiffusion en Ecosse, ainsi que le rôle de la BBC et d'autres médias. Les réductions budgétaires de la BBC ont en effet entraîné une baisse de la production d'émissions écossaises et il est ainsi question de développer une production écossaise jugée trop limitée. La question de l'accès aux réseaux médiatiques fut, par conséquent, soulevée à de nombreuses occasions depuis la création du Parlement écossais et a longtemps été sujette à débat. Rappelons que la création d'un programme d'informations télévisées, dit *Scottish Six*, produit en Ecosse et diffusé par la BBC à 18 heures, a suscité l'une des principales controverses de la scène politique écossaise dès les premières années de fonctionnement du Parlement de Holyrood. L'ensemble des parlementaires de Holyrood avait, dès 1998, exprimé le souhait de voir la BBC mettre en place une programmation accrue en Ecosse sur des questions politiques écossaises et le travail du nouveau Parlement afin de mieux refléter la nouvelle donne constitutionnelle et politique en Ecosse. Le refus catégorique de la BBC en décembre 1998 provoqua la fureur de nombreux députés, notamment au sein de l'opposition, qui accusèrent le Premier ministre britannique Tony Blair d'y avoir imposé son veto. Tony Blair s'était en effet déclaré contre ce projet de peur qu'il ne fournisse une plateforme politique pour le SNP. Une nouvelle demande fut refusée par la BBC en décembre 2003 suite à une série de réunions publiques et d'une enquête révélant un manque de soutien chez la population écossaise (45% des sondés se déclaraient satisfaits du *statu quo* contre 38% seulement de sondés qui étaient favorables à une programmation d'informations écossaises quotidienne et 17% d'indécis)[372]. Aujourd'hui, cette question est remise à l'ordre du jour par les nationalistes qui en ont fait, depuis 1998, l'une de leurs principales revendications. Les nationalistes souhaitent en effet que les médias en Ecosse accordent une place plus importante à l'Ecosse, certainement au détriment du reste du Royaume-Uni. Une vision plus focalisée des informations télévisées quotidiennes, par exemple, permettrait de présenter le Parlement écossais comme une arène politique plus importante que le Parlement britannique et, sans doute, de refondre le sentiment communautaire des téléspectateurs. Les médias écossais se rapprocheraient alors de ceux d'un Etat-nation à part entière. La commission d'enquête indépendante sur la diffusion médiatique en Ecosse constitue dès lors une nouvelle étape de la construction étatique entreprise par le gouvernement nationaliste dont les politiques convergent vers la fondation d'un Etat indépendant.

[370] **The Scottish Government,** ***The Government Economic Strategy*** , novembre 2007, http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/202993/0054092.pdf

[371] **Peter MacMahon,** ***Salmond: Scotland independent in ten years,*** *The Scotsman*, 14 novembre 2007.

[372] **BBC News Scotland,** ***"Scottish Six" idea dropped*** **,** 17 décembre 2003, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/scotland/3327793.stm

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

En effet, en se singularisant du reste du Royaume-Uni par des politiques différentes et parfois contraires aux souhaits du Premier ministre britannique, l'actuel gouvernement écossais poursuit le développement d'institutions écossaises uniques et distinctes. Ainsi, des institutions autrefois britanniques telles que la NHS subissent d'importantes transformations en Ecosse et revêtent un caractère écossais distinct. Contrairement à leurs pendants anglais, les personnes âgées écossaises ont droit à des soins à domicile gratuits et l'ensemble de la population peut se faire prescrire des médicaments onéreux introuvables en Angleterre. Les étudiants écossais ont en outre plus facilement accès à l'enseignement supérieur en Ecosse dont le coût est entièrement pris en charge par le gouvernement écossais. Les dettes accumulées par les étudiants anglais à la fin de leurs études n'ont donc pas leur équivalent en Ecosse. De plus, la très controversée « *council tax* » sera bientôt remplacée par un impôt local sur le revenu unique au Royaume-Uni, la production et la programmation d'émissions télévisées distinctement écossaises sera encouragée, et les stratégies économiques développées en Ecosse divergeront de façon croissante. Les choix politiques distincts du gouvernement écossais et la transformation graduelle des institutions politiques, économiques et sociales écossaises les assimilent de plus en plus à des structures étatiques. Gageons en outre que le développement des pouvoirs du Parlement de Holyrood permettrait d'accélérer ce processus. L'Ecosse franchirait-elle alors le pas vers l'indépendance ?

B – A National Conversation : quel avenir pour l'Ecosse ?

Le livre blanc publié en août 2007 ne fait guère mystère de son objectif indépendantiste et il est significatif de noter que le gouvernement nationaliste écossais a souhaité l'introduire par une citation de Charles Stewart Parnell (1846-1891), leader du mouvement nationaliste de l'Irlande du XIX^{e} siècle :

« No man has the right to fix the boundary of a nation; no man has a right to say to his country 'Thus far shalt thou go and no further' »[373].

En choisissant de citer Parnell en introduction à son livre blanc, Salmond voulut évoquer à la fois le combat d'une nation pour son indépendance et le succès d'une nation irlandaise indépendante. En effet, l'Irlande est aujourd'hui devenue un modèle économique qu'Alex Salmond aime citer en exemple pour donner plus de poids à ses arguments indépendantistes, à l'instar d'autres petits Etats européens indépendants brandis comme les exemples de ce que serait l'Ecosse si elle devenait indépendante. L'Irlande, que certains commentateurs politiques qualifieront avec ironie de « second pays préféré d'Alex Salmond »[374], prend une part importante dans le programme du *First Minister* nationaliste car elle fait figure à la fois de modèle à atteindre, d'argument économique pour l'indépendance de l'Ecosse et de partenaire économique et politique privilégié pour une Ecosse indépendante. Dans un nouveau pied-de-nez au gouvernement britannique, Alex Salmond décidera par conséquent de rendre publiquement hommage à la nation irlandaise et l'un de ses héros, Charles Parnell, dans un discours au *Trinity College* de Dublin (paradoxalement ancien bastion de l'unionisme protestant) la veille d'une réunion du

[373] ***Scottish Executive, Choosing Scotland's Future, A National Conversation, Independence and Responsibility in the Modern World, août 2007, p. ii. « Nul n'a le droit de fixer les limites d'une nation ; nul n'a le droit de dire à son pays 'Tu iras jusque là mais pas plus loin' »***

[374] **Alan Cochrane, *Alex Salmond's national conversation* ,** *The Telegraph*, 14 février 2008. « Alex Salmond was in his element in his second favourite country last night… »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

British-Irish Council où devait également se rendre le Premier ministre britannique Gordon Brown le 14 février 2008.

La citation de Parnell donne ainsi le ton d'un document qui, malgré l'esprit d'ouverture voulu par le *First Minister* nationaliste et son gouvernement, se place fermement du côté de l'indépendance en faveur de laquelle il donne une série d'arguments économiques et politiques. Dans sa préface, le *First Minister* écossais justifie la décision de publier un livre blanc sur l'avenir constitutionnel de l'Ecosse en évoquant le mandat que les nationalistes ont reçu par voie des urnes. En votant pour le parti nationaliste écossais, les Ecossais ont selon lui voulu signifier leur volonté de faire avancer le débat sur la position constitutionnelle de l'Ecosse et son gouvernement. Il ne fait donc aucun doute pour le gouvernement nationaliste que la position constitutionnelle de l'Ecosse devra évoluer vers davantage de pouvoirs pour son Parlement si ce n'est vers l'indépendance. Toutefois, le gouvernement nationaliste écossais reconnaît qu'il existe un éventail de points de vue différents sur la question au sein de la population écossaise et du Parlement de Holyrood. Il conçoit dès lors son livre blanc comme le point de départ d'un dialogue avec l'ensemble de la population et des acteurs politiques de l'Ecosse. Trois possibilité s'offrent alors : le maintien de l'accord de dévolution tel qu'il fut défini par le *Scotland Act* de 1998 avec toutefois la possibilité de faire évoluer ses pouvoirs au cas par cas, la révision du *Scotland Act* 1998 et l'adoption d'un éventail de pouvoirs supplémentaires pour le Parlement et le gouvernement écossais, comprenant probablement l'autonomie fiscale de l'Ecosse, et, enfin, l'indépendance de l'Ecosse telle que la défend le gouvernement nationaliste écossais.

Le livre blanc se divise en six grands chapitres, chacun consacré à l'un des aspects du débat constitutionnel. Ainsi, le premier chapitre traite des pouvoirs du Parlement et de la possibilité de leur extension grâce à des mécanismes prévus par le *Scotland Act* 1998 ; le second chapitre propose une liste de nouveaux pouvoirs correspondant peu ou prou aux divers points du programme nationaliste et exposant les bénéfices dont profiterait l'Ecosse si les changements proposés étaient mis en place ; le troisième chapitre expose les modalités d'un éventuel passage de l'Ecosse vers l'indépendance ; puis, le quatrième chapitre présente une réflexion sur la dévolution asymétrique au Royaume-Uni et le rôle d'une Ecosse indépendante ou jouissant d'un Parlement aux pouvoirs renforcés au sein des institutions inter-gouvernementales partagées par l'ensemble des îles britanniques ; cette réflexion sera suivie par un cinquième chapitre exposant les options législatives pour un accroissement des pouvoirs du Parlement de Holyrood ou pour un passage de l'Ecosse vers son indépendance ainsi que les modalités d'un futur référendum sur l'avenir constitutionnel de l'Ecosse ; enfin, le dernier chapitre du livre blanc sera consacré à l'organisation d'un « dialogue » à l'échelle nationale sur les diverses options proposées et les modalités de leur mise en place par le biais de réunions publiques, ateliers, services d'information interactifs sur internet, et contributions écrites ou orales de membres du public ou d'organisations représentatives des diverses communautés ou groupes d'intérêts en Ecosse.

Le livre blanc s'accompagne en effet d'un site internet[375] consacré à la question de l'avenir constitutionnel de l'Ecosse, permettant aux membres du public de se renseigner et d'exprimer leurs avis. Le site offre au public la possibilité de lire le blog du *First Minister*, de visionner les vidéos de certains discours des membres du gouvernement, parmi lesquels figure l'hommage rendu à Parnell par le *First Minister*, ou de conférences d'éminents intellectuels nationalistes comme Tom Nairn. Le site internet permet également de poser des questions ou d'émettre son opinion par courriel, mais aussi de prendre part à un forum de discussion générale sur l'avenir constitutionnel de l'Ecosse ou des forums plus spécifiques

[375] http://www.scotland.gov.uk/topics/a-national-conversation

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

sur l'économie, le système électoral, les options d'un référendum, l'indépendance, etc. Enfin, le public peut avoir accès à un éventail de documents de consultation sur des questions diverses et y participer par courriel ou par courrier postal.

Pour le gouvernement nationaliste, ce dialogue national est la suite logique de l'évolution de l'Ecosse vers davantage d'autonomie. Dans l'introduction au premier chapitre du livre blanc, ses auteurs soulignent en effet que l'Ecosse a toujours joui d'un certain degré d'autonomie, certes fluctuant, dans tout un éventail d'activités gouvernementales administrées par le *Scottish Office* d'abord et par le Parlement de Holyrood ensuite. Le développement des pouvoirs du Parlement écossais s'inscrira par ailleurs dans un mouvement d'évolution naturelle et inévitable car le Parlement devra s'adapter à la progression de l'Ecosse et du monde en général vers de nouveaux défis sociaux et économiques, écologiques ou technologiques. Le gouvernement travailliste de Tony Blair ayant adopté un système de « pouvoirs retenus » lors de l'élaboration du *Scotland Act* 1998, tout nouveau sujet, relatif par exemple au changement climatique, devrait logiquement échoir au Parlement écossais. Le *Scotland Act* 1998 prévoit en outre certains mécanismes permettant le transfert de nouvelles compétences législatives ou exécutives au Parlement ou au gouvernement écossais après une période de consultation entre ministres écossais et britanniques et l'accord officiel des Parlements de Holyrood et Westminster. Le second alinéa du paragraphe 30 du *Scotland Act* de 1998 prévoit une possible révision des annexes 4 et 5 afin de transférer au Parlement écossais des questions autrefois réservées à Westminster. De plus, le paragraphe 63 de l'acte permet de transférer des compétences exécutives auparavant détenues par des ministres britanniques à des ministres du gouvernement écossais. Le livre blanc précise enfin que le *Scotland Act* 1998 ne contient aucune limitation quant à l'utilisation de ces mécanismes, créant *in fine* une forme de dévolution « illimitée »[376].

La nature changeante de la dévolution en Ecosse est par ailleurs illustrée, selon les auteurs du livre blanc, par l'utilisation de certaines conventions Sewel accordant davantage de pouvoirs au Parlement écossais (chapitre 1, paragraphe 12). Ce fut le cas, par exemple, des pouvoirs permettant de consentir à la construction et au développement de centrales électriques, de provisions relatives aux conditions sanitaires des produits alimentaires, à la vente et l'utilisation de feux d'artifice, ou encore aux retraites des sapeurs-pompiers. Significativement, le livre blanc ne mentionnera pas les nombreuses conventions Sewel utilisées depuis 1999 et accordant à Westminster le droit de légiférer pour l'Ecosse. Comme dans le reste du document, le gouvernement écossais préférera présenter son projet d'indépendance pour l'Ecosse non pas comme un bras de fer avec le gouvernement britannique mais comme une évolution naturelle et un changement minime au regard de la situation actuelle. Les auteurs du livre blanc minimiseront ainsi subtilement les bouleversements qu'entrainerait l'indépendance de l'Ecosse tout en soulignant paradoxalement les divers handicaps que constituent actuellement les matières réservées à Westminster et les bénéfices dont jouirait l'Ecosse si elles lui étaient transférées. Le second chapitre, relatif à l'extension des pouvoirs du Parlement, en sera une parfaite illustration.

En effet, le second chapitre du livre blanc évoque au lecteur l'image d'un gouvernement écossais aux poings liés par son incapacité de légiférer en un certain nombre de matières réservées à Westminster. Si, selon ses auteurs, certaines des matières réservées à

[376] **Scottish Executive,** ***Choosing Scotland's Future,*** *op. cit.* p. 4, chapitre 1, paragraphe 10 « The Act therefore sets up a system of "unlimited" devolution, in which any reserved matters could be devolved to the Scottish Parliament, using the mechanisms already in the Act ».

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Westminster telles que la défense, les frontières et la citoyenneté, les affaires étrangères, la monnaie et la banque centrale peuvent être considérées comme étant fondamentales à l'existence d'un Etat britannique, la plupart d'entre elles sont aujourd'hui gouvernées *de facto* par des traités internationaux ou des organisations internationales, et tout particulièrement par l'Union Européenne. Cela signifie pour le gouvernement nationaliste que la responsabilité de ces questions peut être mise en commun ou partagée entre les gouvernements (paragraphe 3). Il rappelle en outre que certaines matières réservées à Westminster sont pourtant centrales aux politiques économiques et sociales en Ecosse, à savoir la fiscalité, les politiques économiques et fiscales, le commerce et l'industrie, le chômage, la sécurité sociale et les retraites, l'énergie, les transports, l'éthique, la télédiffusion, l'avortement ou encore l'usage de drogues (paragraphe 4).

Selon les nationalistes, le transfert de ces pouvoirs permettrait à l'Ecosse de poursuivre dans un premier temps les politiques et la législation les mieux adaptées aux intérêts de l'Ecosse et de clarifier dans un deuxième temps les responsabilités de chacun tout en améliorant l'efficacité du gouvernement écossais dans la mise en œuvre de ses politiques (paragraphes 5 et 6). Ils ajoutent que l'Ecosse ne dispose pas aujourd'hui des outils nécessaires à la construction d'une Ecosse plus performante économiquement. Seul le transfert de compétences économiques et fiscales aujourd'hui détenues par Westminster permettrait au gouvernement écossais de créer des conditions fiscales attractives pour de nouveaux investisseurs en Ecosse et d'adapter le régime fiscal de l'Ecosse à ses besoins réels en termes de dépenses publiques (*A wealthier Scotland*, paragraphes 10 et 11). Il s'agit là d'un véritable plaidoyer pour l'autonomie fiscale de l'Ecosse dont l'impact est chiffré à dix-neuf milliards de livres sterling supplémentaires d'ici 2015 par les nationalistes, soit quatre mille livres sterling supplémentaires par an et par habitant si l'indice de croissance de l'Ecosse est similaire à celui d'autres petits pays indépendants européens. Notons cependant que si cette estimation optimiste est fort alléchante, elle se base sur les indices de croissance d'autres pays européens. Rien ne garantit qu'un Etat écossais indépendant jouirait de la même croissance que celle de ses voisins danois ou irlandais.

Les nationalistes sauront néanmoins énumérer les avantages dont jouirait l'Ecosse si de nombreuses autres compétences aujourd'hui réservées à Westminster lui étaient transférées et suivront pour ce faire les sept points principaux de leur manifeste électoral, *It's time to move forward*. Les nationalistes préconiseront ainsi le transfert des pouvoirs relatifs au terrorisme et aux armes à feu pour « une Ecosse plus sûre » (*A safer Scotland*, paragraphes 19 à 21). Ils suggèreront en outre l'octroi de pouvoirs relatifs à la législation sur le chômage, les syndicats, la sécurité au travail, l'égalité des chances, la protection des consommateurs, les services postaux, le montant des contributions sociales de solidarité, des retraites et des allocations familiales pour une « Ecosse plus juste » (*A fairer Scotland*, paragraphes 22 à 29). Puis, ils évoqueront à nouveau l'autonomie fiscale de l'Ecosse dans le but de financer de meilleurs services de santé en Ecosse. Ces services pourraient également être améliorés grâce au transfert de pouvoirs sur la taxation de l'alcool et du tabac et la régulation des professions de santé (*A healthier Scotland*, paragraphes 30 à 32). Les nationalistes prôneront en outre le transfert ou le rééquilibrage de pouvoirs concernant l'énergie, les transports et l'environnement marin (*A greener Scotland*, paragraphes 33 à 37) ainsi que les agences pour l'emploi (*A smarter Scotland*, paragraphes 39 et 40), la télédiffusion, les fonctionnaires et les élections. Enfin, le livre blanc revendiquera un rôle plus important pour l'Ecosse dans le cadre de négociations européennes lorsque les intérêts vitaux de l'Ecosse sont en jeu (*A stronger Scotland*, paragraphes 41 à 43). S'il ne s'agit dans le livre blanc que de suggestions pour l'extension des pouvoirs du Parlement, le transfert de l'ensemble de ces pouvoirs s'ajoutant aux pouvoirs déjà détenus par le Parlement écossais

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

signifierait que l'Ecosse jouirait de fait d'un système politique très proche de celui d'un véritable Etat-nation. Si le SNP s'est ouvert à d'autres options que celle de l'indépendance, il poursuit néanmoins son but en menant une politique de construction étatique de l'Ecosse. En transformant l'Ecosse en un *quasi* Etat-nation, les nationalistes souhaitent faciliter son passage vers l'indépendance. En effet, cela permettrait de minimiser la perception du risque que présente l'indépendance pour une frange importante de la population écossaise afin de lui permettre de franchir le cap plus sereinement.

Du reste, les nationalistes rappellent dans leur livre blanc que l'Ecosse possède déjà certains éléments essentiels à l'existence d'un Etat, à savoir une intégrité territoriale et une identité politique et institutionnelle distincte. L'Ecosse est en effet déjà une entité politique et territoriale jouissant de son propre système légal, de frontières établies et d'institutions distinctes dont certaines furent délibérément sauvegardées par le traité d'Union de 1707. Dans le cas d'un passage vers l'indépendance, l'Ecosse devrait seulement redéfinir ses frontières maritimes et sa part de la croûte continentale sur la base de principes juridiques internationaux bien établis. Le troisième chapitre du livre blanc sera par ailleurs entièrement consacré aux modalités d'un éventuel passage vers l'indépendance tel que le conçoit le parti nationaliste écossais actuellement au pouvoir.

Selon les nationalistes, le Parlement de Holyrood devrait être ré-établi sur une base juridique autre que celle du *Scotland Act* 1998 puisqu'il s'agit d'un acte entériné par le Parlement britannique. Toutefois, dans un premier temps, il ne serait pas nécessaire de modifier les fondements du Parlement écossais tels qu'ils furent établis par la Convention constitutionnelle écossaise et le référendum de 1997. Il s'agira seulement d'ajouter de nouvelles provisions. Ainsi, le système actuel servirait initialement de base à la structure d'un nouveau gouvernement écossais indépendant. Le système juridique et les cours écossaises demeureraient à l'identique. Seul le renvoi en appel à une cour britannique disparaîtrait.

Les conditions d'une indépendance écossaise seraient le fruit de négociations entre le gouvernement écossais et son pendant britannique. Il s'agirait de déterminer la part des actifs et des dettes attribués à chacun. En effet, l'Ecosse et le reste du Royaume-Uni devraient partager de façon équitable la dette nationale, les réserves monétaires, la BBC, le patrimoine britannique situé à l'étranger et les bureaux étrangers du *Foreign Office*, les futures dettes liées aux retraites des employés du secteur public et aux allocations versées par la sécurité sociale, le patrimoine de la défense comprenant matériaux et équipements militaires et, enfin, la part britannique de la croûte continentale. Au terme de ces négociations, le nouvel Etat écossais jouirait de la responsabilité de ses propres politiques macro-économiques, de sa défense ou de politiques distinctes en termes d'affaires étrangères. L'Ecosse demeurerait membre de l'Union Européenne et jouirait d'une représentation plus importante en qualité d'Etat-membre. Les auteurs du livre blanc évaluent celle-ci à quatorze représentants environ, un chiffre similaire à celui du Danemark, au lieu des sept représentants actuels. L'Ecosse serait en outre un membre à part entière d'autres organisations internationales telles que les Nations Unies ou le Commonwealth. Désormais chargée de sa propre défense, elle serait libre de rester ou non membre de l'OTAN. Les nationalistes prôneront alors la signature du traité de non-prolifération nucléaire et le retrait des côtes écossaises des sous-marins dotés de têtes nucléaires.

Notons toutefois que si les nationalistes souhaitent la dissolution du traité d'Union de 1707, ils souhaitent préserver l'Union des Couronnes de 1603. Cela signifie que l'Ecosse demanderait à conserver son droit de regard sur l'accession au trône et que la Reine demeurerait à la tête de l'Etat en Ecosse comme dans le reste du Royaume-Uni.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

L'Ecosse chercherait en outre à maintenir un lien privilégié avec les autres nations des îles britanniques par le biais de partenariats économiques et politiques ou des institutions actuellement en place comme le *British-Irish Council*. En outre, les auteurs du livre blanc ne manquent pas de soulever que l'Ecosse, en tant que membre de l'Union Européenne, aurait pleinement accès aux marchés des nations britanniques et vice-versa.

Le livre blanc consacre par ailleurs un chapitre entier à la constitution fluctuante des îles britanniques (chapitre 4) dont le caractère asymétrique promet de nouveaux développements. Ses auteurs citent ainsi le *Government of Wales Act* 2006 ou le rétablissement de l'Assemblée nord-irlandaise. Ils reprennent ensuite certaines des idées avancées par un livre vert intitulé *The Governance of Britain* et publié par le gouvernement britannique le 3 juillet 2007[377]. Le livre vert se fixait pour objectif de revigorer la participation démocratique à tous niveaux, clarifier les rôles respectifs du gouvernement central et des collectivités locales, rééquilibrer le pouvoir entre le gouvernement et le Parlement en donnant au second davantage de contrôle sur le premier, et, enfin, travailler de concert avec les Britanniques afin de faire sens de ce qu'est être Britannique et lancer un grand débat sur l'avenir de la constitution britannique. Les propositions du livre vert se partageront en quatre chapitres principaux, dont les deux premiers seront consacrés à l'établissement de nouvelles limites sur les pouvoirs de la branche exécutive : le livre vert proposera de transférer certaines de ses prérogatives actuelles au Parlement britannique comme, par exemple, le pouvoir de ratifier certains traités ou de déployer des troupes militaires à l'étranger. Il s'agira également de rechercher plus de transparence au regard des activités de la branche exécutive, surtout en matière de renseignements, de sécurité intérieure, de statistiques ou de dépenses publiques. Le troisième chapitre prônera certaines réformes aux deux chambres du Parlement et évoquera la dévolution. Enfin, le dernier chapitre sera consacré aux questions identitaires.

Dans son livre blanc, le gouvernement nationaliste écossais accueille chaleureusement les réformes évoquées dans ce livre vert mais note que nombreuses d'entre elles affecteraient directement l'Ecosse. Il se propose ainsi de contribuer au débat et promet d'y répondre prochainement. Il ajoute que le *Joint Ministerial Committee* fournirait selon lui un excellent outil de coordination entre les divers ministres britanniques et préconise le rétablissement de ses séances plénières ainsi que le développement du rôle de ses sous-commissions. Enfin, les nationalistes prônent une plus grande coopération avec l'Irlande et le reste des îles britanniques au sein du *British-Irish Council*. En souhaitant développer le rôle des institutions de coordination entre les diverses composantes politiques du Royaume-Uni, le gouvernement nationaliste écossais cherche en fait à rapprocher le fonctionnement constitutionnel britannique d'un système plus flexible sur le modèle de l'Union Européenne. A défaut d'une Ecosse indépendante, les nationalistes prônent un système constitutionnel britannique dans lequel l'Ecosse s'apparenterait à un Etat-nation au sein d'une union plus flexible des nations britanniques.

Le gouvernement nationaliste écossais s'engage ainsi dans un cinquième chapitre à organiser un référendum afin de déterminer l'avenir constitutionnel de l'Ecosse et accepte l'éventualité d'un référendum à options multiples. Il note toutefois qu'aucune proposition précise d'extension des pouvoirs du Parlement ne lui a été soumise et que, par conséquent, il ne peut organiser un référendum à options multiples à défaut d'un projet précis (chapitre 5, paragraphe 8). L'organisation d'un grand débat national (*national conversation*) pourra servir de point de départ à un tel projet. Il propose cependant l'organisation d'un référendum

[377] **Secretary of State for Justice and Lord Chancellor,** ***The Governance of Britain*** , Green Paper, H.M.S.O., juillet 2007, 63 p.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

sur l'indépendance dont un exemple est inclus dans l'annexe B du livre blanc. Les modalités précises de l'organisation du référendum (date, règlement) devront encore être déterminées mais les auteurs du livre blanc proposent de suivre un modèle similaire à celui du référendum de 1997.

Enfin, dans l'attente de l'organisation d'un tel référendum, le gouvernement nationaliste écossais appelle tous groupes d'intérêts, organisations privées ou publiques, associations bénévoles et individus à contribuer à sa « conversation nationale ». Les contributions pourront porter aussi bien sur la formulation des questions du référendum, son organisation, ou même son fondement. Les Ecossais pourront émettre leurs avis sur la question de l'avenir constitutionnel de l'Ecosse par le biais d'outils interactifs mis à leur disposition sur le site internet créé à cet effet par le gouvernement, par courrier ou au cours de nombreuses réunions publiques d'information ou autres évènements organisés dans tout le territoire. Ils pourront alors échanger leurs points de vue avec le *First Minister* et ses ministres. D'autres évènements impliqueront des représentants du milieu des affaires, de l'administration, de la profession enseignante, mais aussi des dirigeants politiques, des chercheurs, ou des représentants de la société civile. Le gouvernement compte aussi organiser des ateliers ciblant les communautés locales, les jeunes et les minorités ethniques. En somme, les nationalistes ont prévu de mener campagne pour défendre leur projet d'indépendance et d'assurer une forte présence locale. Cette présence sur le terrain et sur internet lui permettra à la fois de défendre ses politiques au gouvernement et de faire avancer son projet. Les nationalistes viseront ainsi à occuper la scène politique au détriment des partis unionistes de l'opposition.

Suite à la publication du livre blanc en août, la réaction des partis d'opposition ne se fit pas attendre et ils se réunirent à plusieurs reprises au cours de l'automne 2007. A l'issue de ces négociations, la nouvelle dirigeante du parti travailliste écossais, Wendy Alexander, choisit le jour de la Saint André 2007 pour annoncer lors d'un discours à l'université d'Edimbourg la création d'une commission constitutionnelle écossaise (*Scottish Constitutional Commission*) rassemblant les partis d'opposition unionistes sur l'extension des pouvoirs du Parlement de Holyrood. Wendy Alexander déposa une motion au Parlement pour la création d'une commission constitutionnelle écossaise le 6 décembre 2007 sans apporter de propositions précises sur l'extension des pouvoirs en question. Il s'agit là d'un revirement de situation remarquable car les travaillistes, sous Jack McConnell, ont fait campagne contre l'obtention de nouveaux pouvoirs pour le Parlement écossais lors des élections législatives écossaises de mai 2007. Un mauvais pari relevé par l'éditorial du *Scotsman* du 22 juin 2007 :

« Labour lost votes in May because – for the first time – it refused even to discuss more powers for Holyrood, thus conceding the constitutional debate to the SNP »[378].

Au risque de se contredire, le parti travailliste défendit cette fois un accroissement des pouvoirs financiers du Parlement écossais et une révision de la formule Barnett afin de réduire le montant de l'enveloppe bugétaire annuelle reçue par l'Ecosse du Trésor britannique (*block grant*) et de permettre au Parlement écossais de lever ses propres impôts. Il s'agissait pour les travaillistes écossais d'impliquer le groupe parlementaire travailliste à Westminster et de donner une dimension britannique au débat en évoquant la question

[378] Editorial, Labour fails to get message , The Scotsman, 22 juin 2007. « Pour la première fois, les travaillistes ont perdu des voix en mai car ils ont refusé de discuter d'un éventuel transfert de nouveaux pouvoirs à Holyrood. Ils ont ainsi abandonné le débat constitutionnel au profit des nationalistes »

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

financière et certains aspects de la question du *West Lothian*. Notons par ailleurs que le *First Minister* gallois, Rhodri Morgan, renchérit quelques jours plus tard en demandant une révision du financement des nouvelles institutions lors d'un discours également prononcé à l'université d'Edimbourg le 7 décembre 2007. Le gouvernement gallois a en effet évoqué en juin 2007 la création d'une commission sur les finances de l'Assemblée galloise, comprenant une étude de la formule Barnett et d'éventuels pouvoirs fiscaux à l'Assemblée. Le gouvernement travailliste britannique se retrouve par conséquent l'objet de pressions croissantes de la part des nouvelles institutions politiques écossaise et galloise pour l'octroi d'une plus grande autonomie fiscale.

Il s'agit là d'un pari gagnant pour le parti nationaliste écossais car son livre blanc a poussé les partis d'opposition écossais à réagir et à défendre à leur tour l'idée d'une extension des pouvoirs du Parlement. Au risque de voir les deux projets se téléscoper, les nationalistes peuvent désormais compter sur les partis d'opposition pour faire campagne en faveur d'un nouveau transfert de pouvoirs au Parlement et une plus grande autonomie fiscale. Si les trois partis unionistes parviennent à un consensus sur la question, les nationalistes pourront se targuer d'avoir lancé l'initiative. D'autre part, les partis unionistes ne manquent pas d'intérêt à accepter l'organisation d'un référendum à options multiples : en faisant campagne pour davantage de pouvoirs au Parlement, ils parviendront sans doute à l'emporter et éluder pour un temps la question d'un référendum sur l'indépendance. Les deux projets rivaux promettent de mettre la question de l'avenir constitutionnel de l'Ecosse au cœur du débat politique. Loin d'avoir fait taire les nationalistes et leurs revendications indépendantistes, le projet de dévolution du gouvernement travailliste de Tony Blair a finalement permis au SNP de faire avancer le débat sur l'indépendance et de créer des conditions politiques et économiques facilitant son avènement. Précisons que si la première phase de la « conversation nationale » s'est surtout déroulée sur internet par manque de moyens financiers, le gouvernement nationaliste écossais est désormais passé à une phase plus offensive. Alex Salmond a ainsi officiellement lancé la seconde phase de sa « conversation nationale » lors d'une conférence de presse à Edimbourg le 26 mars 2008 où étaient également conviés les représentants de la société civile écossaise.

Le SNP est désormais en mesure de travailler avec l'ensemble de la société écossaise pour faire avancer son projet et il doit aujourd'hui convaincre s'il souhaite parvenir à faire accepter son projet indépendantiste. Comme nous l'avons indiqué, le SNP a d'ores et déjà entamé un travail méthodique de préparation à l'indépendance et de construction étatique en Ecosse. En outre, nous avons noté plus haut qu'avant même l'accession des nationalistes au pouvoir, Holyrood s'affranchissait progressivement du centre par des politiques et des choix distincts. La dévolution a donné aux Ecossais les outils nécessaires à leur propre construction étatique, et à la mise en œuvre de politiques reflétant la singularité de la nation écossaise. Les politiques divergentes mises en œuvre par le Parlement de Holyrood et l'Exécutif écossais depuis leur création en 1999 sont le reflet idéologique et le pendant étatique de la nation écossaise. Leur singularité dénote l'existence de l'Ecosse en tant que nation distincte au sein du Royaume-Uni. La nouvelle arène politique écossaise vient compléter la nation écossaise pré-existante et crée une nouvelle entité politique et nationale.

Finalement, le processus de la dévolution est peut-être malgré les ouhaits de ses initiateurs un processus de construction étatique. Les nouvelles institutions, en souhaitant acquérir davantage de pouvoirs et en s'affranchissant progressivement de l'Etat britannique, s'apparenteront bientôt aux structures étatiques d'Etat-nations. Or, selon la théorie de Hobsbawm, ce ne sont pas les nations qui font les Etats et le nationalisme mais le contraire.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Gellner, que nous avons également évoqué plus haut, considérait qu'Etats et nations pouvaient émerger de façon indépendante. Une nation sans Etat peut émerger grâce à des structures sociales analogues, comme ce fut le cas en Ecosse et, dans une moindre mesure, au pays de Galles, grâce à l'existence d'une société civile aux caractéristiques distinctes. Toutefois, si l'Etat peut émerger sans l'aide de la nation, la nation ne peut pleinement exister sans l'Etat. Le nationalisme présuppose que l'Etat et la nation ne vont pas l'un sans l'autre, qu'ils sont indivisibles. Tel un système de vases communicants, l'Etat et la nation existent pleinement en se confondant l'un avec l'autre. Jusqu'à présent les nations galloise et écossaise ont reposé sur des structures étatiques de substitution. Aujourd'hui, l'Ecosse et le pays de Galles sont le théâtre d'une construction étatique rapide qui promet de s'intensifier à l'avenir. L'Ecosse et le pays de Galles parviendront-ils à trouver un juste équilibre entre nation sans Etat et Etat-nation ?

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Conclusion

Lorsque Tony Blair reprit la direction du parti travailliste en 1994, après le décès soudain de John Smith, il n'eut guère d'autre choix que de mener à bien le projet de dévolution qu'avait souhaité son prédécesseur, partisan convaincu de la dévolution. A l'exception notoire des conservateurs et des nationalistes, l'ensemble de la classe politique écossaise s'était en effet alliée aux représentants de la société civile écossaise afin d'élaborer un projet complet pour la création d'un nouveau Parlement écossais, fruit d'un consensus exceptionnel et d'un long processus né du débat politique et intellectuel de la fin des années 1970 et de l'échec des référendums de 1979. Galvanisés par les réélections du parti conservateur en 1983, 1987 et 1992, les partisans de la dévolution en Ecosse avaient voulu placer la création d'une arène politique écossaise au cœur du débat politique. Ils impulsèrent alors une nouvelle dynamique menant à la réinvention de la nation politique écossaise et entraînant bientôt le pays de Galles dans son sillage

En effet, l'Ecosse et le pays de Galles développèrent à cette période leur propre positionnement politique *a contrario* de la politique thatchérienne prônée par le centre tandis que l'idée d'un déficit démocratique devenait monnaie courante. La rupture de l'équilibre traditionnel des pouvoirs au Royaume-Uni conduit par conséquent à un désir de démocratisation de l'appareil politique britannique qui se concrétisa par la mobilisation de la classe politique et de la société civile écossaises pour la création d'un nouveau Parlement écossais. Tandis qu'un projet d'Assemblée galloise naîtra des discussions internes au parti travailliste gallois, une Convention constitutionnelle écossaise verra le jour en 1989 et dessinera les contours d'un nouveau Parlement écossais, distinct du modèle parlementaire de Westminster par son esprit d'ouverture, la participation des représentants de la société civile écossaise et une meilleure représentativité politique induite par son mode de scrutin semi-proportionnel (*AMS*). Il s'agira en effet de s'éloigner du modèle de Westminster et de créer une institution politique représentative de la société écossaise. Le nouveau Parlement se verra finalement doté d'un fonctionnement plus démocratique sous-tendant un modèle de souveraineté parlementaire historiquement cher aux Ecossais et plus à même de refléter les caractéristiques politiques, économiques et sociétales de l'Ecosse. La sphère privée et la sphère politique seront ainsi amenées à se compléter.

Il s'agit en fait des prémisses d'une construction étatique car le nouveau Parlement écossais, par ses pouvoirs et prérogatives sur l'ensemble du territoire écossais ainsi que par sa reconnaissance comme arène politique de la nation écossaise, répond de fait à la définition d'Etat que nous avons évoquée dans un premier chapitre. Aujourd'hui le Parlement écossais est parvenu à supplanter son pendant britannique dans les colonnes de la presse écrite et dans l'esprit des Ecossais : il est devenu la principale institution politique de l'Ecosse et régit la majorité des aspects de la vie quotidienne des Ecossais. Rappelons que l'Etat est en outre uni par son réseau de systèmes juridique, éducatif, monétaire et fiscal et que l'on peut dire en ce sens que l'Ecosse possède désormais des structures quasi-étatiques. L'Ecosse jouit depuis toujours de ses propres systèmes juridique et éducatif qu'elle a pu conserver dans le cadre du traité d'Union de 1707. D'autre part, en jouissant de prérogatives fiscales en ce qu'il peut augmenter le taux de référence de l'impôt en vertu du *Scotland Act* 1998, le Parlement écossais a doté l'Ecosse d'une certaine autonomie fiscale. Les pouvoirs fiscaux du nouveau Parlement écossais sont certes limités à présent par le

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

système d'allocation annuelle d'un budget global par le Trésor britannique dont le montant est calculé en fonction de la formule Barnett, mais cette formule est remise en cause et il est de plus en plus question à Holyrood de développer l'autonomie fiscale de l'Ecosse. En effet, cette autonomie fiscale est aujourd'hui vouée à se développer, tout comme l'ensemble des pouvoirs et prérogatives du Parlement, puisqu'un référendum sera bientôt organisé par le gouvernement nationaliste écossais actuel sur l'élargissement des pouvoirs du Parlement. Ainsi, le Parlement de Holyrood et le gouvernement écossais se rapprocheront de structures étatiques à part entière s'ils obtiennent la majorité des pouvoirs habituellement détenus par un Etat.

S'il est peu probable que le gouvernement britannique accepte de décentraliser ses prérogatives en matière de défense et d'affaires étrangères, par exemple, il est significatif de noter que les divers Exécutifs écossais qui se sont succédés depuis 1999 sont parvenus à circonvenir certaines limites en développant leurs propres relations avec l'étranger, tout comme les gouvernements de l'Assemblée galloise. En effet, les Exécutifs écossais et gouvernements gallois ont, depuis 1999, multiplié les visites officielles de délégations écossaises et galloises à l'étranger afin de promouvoir l'Ecosse et le pays de Galles à l'extérieur des frontières britanniques et attirer des investisseurs potentiels. De nombreux chefs d'Etat étrangers ou délégations officielles ont également été accueillis officiellement à Edimbourg et Cardiff. L'Ecosse et le pays de Galles ont en effet cherché à développer leurs liens avec l'étranger, et tout particulièrement avec le Parlement européen de Bruxelles et l'ensemble des pays ou régions de l'Union Européenne. Un bureau écossais fut ainsi établi à la Commission européenne de Bruxelles dès juillet 1999 afin d'assurer une meilleure visibilité de l'Ecosse en Europe et affirmer sa présence sur la scène politique européenne. Le gouvernement gallois établit à son tour un bureau à la Commission européenne en mai 2000 dans une même optique à la fois politique et économique.

En effet, malgré les limitations imposées par Westminster lors de la création des nouvelles institutions périphériques, l'Assemblée galloise et le Parlement écossais ne tardèrent pas à s'émanciper du pouvoir central. Au pays de Galles, l'Assemblée galloise remit rapidement en cause les limites de ses pouvoirs tels qu'ils furent définis par le *Government of Wales Act* 1998. La dévolution des pouvoirs vers une Assemblée galloise y fut moins généreuse qu'en Ecosse car le pays de Galles n'obtint qu'une forme de dévolution exécutive plutôt que législative. L'Assemblée galloise créée en 1999 ne fut pas en droit de passer de législation primaire, et elle ne put décider que de législation secondaire dans le cadre de ses pouvoirs jusqu'au *Government of Wales Act* 2006. Limitée à la fois par le nombre de ses députés, sa dépendance des décisions budgétaires et législatives prises à Westminster, des pouvoirs énumérés insuffisants et l'impossibilité d'adopter elle-même des mesures législatives primaires, l'Assemblée galloise ne tarda pas à remettre en question son cadre législatif et constitutionnel et de nommer successivement deux commissions chargées d'enquêter sur l'élargissement de ses pouvoirs.

La première, dite *Assembly Review of Procedures*, fut nommée en juillet 2000 dans le but d'apporter quelques pistes d'amélioration du fonctionnement quotidien de l'Assemblée mais ne tarda pas à soulever des questions fondamentales sur les limitations imposées par le manque de compétences législatives primaires ou de pouvoirs fiscaux, impulsant dès lors la nomination en avril 2002 de la commission Richard sur les pouvoirs de l'Assemblée galloise. Les conclusions de la commission Richard, dont l'enquête fut menée entre septembre 2002 et mars 2004, signalèrent l'existence d'un large consensus au sein de la classe politique galloise et de la population du pays de Galles quant à l'élargissement des pouvoirs de son Assemblée. Les limites imposées par Westminster ont par conséquent

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

mobilisé la population galloise, pourtant frileuse à l'égard de la dévolution lors du référendum de 1997, autour d'un projet d'Assemblée plus abouti et stimulé un véritable débat sur la dévolution au pays de Galles. Aujourd'hui les Gallois se sont ainsi appropriés la politique galloise et ont su forger leur propre identité politique, représentative de l'ensemble des régions du pays de Galles et de sa population. Rappelons que les travaillistes gallois se sont formellement engagés à organiser un référendum sur l'élargissement des pouvoirs de l'Assemblée en 2011 dans le cadre de leur accord de coalition avec *Plaid Cymru* et que l'Assemblée galloise bénéficie à présent de davantage de flexibilité grâce à un outil, dit *Legislative Competence Order*, permettant le transfert de compétences spécifiques au cas par cas.

Cette émancipation vis-à-vis du centre s'est également traduite par des choix politiques distincts en Ecosse comme au pays de Galles. Ainsi, l'Exécutif écossais sous Henry McLeish décida-t-il en novembre 2000 de soutenir un projet de loi sur la gratuité des soins aux personnes âgées contraire à la décision du Premier ministre britannique Tony Blair et de son Cabinet ministériel. De même, les tractations entre travaillistes et libéraux-démocrates écossais, liés par un accord de coalition en 1999, aboutirent-elles en janvier 2000 à un compromis permettant la suppression des frais universitaires en Ecosse pendant les quatre années d'études nécessaires à l'obtention d'une Licence contre un remboursement global en fin d'études, ainsi que la réintroduction des bourses d'études sur critères sociaux. Le remboursement global des frais universitaires, dit *Graduate Endowment Scheme*, a aujourd'hui été entièrement supprimé par le gouvernement nationaliste écossais actuel tandis que les frais universitaires en Angleterre ne cessent d'augmenter. Le pays de Galles a quant à lui choisi d'introduire des bourses d'études sur critères sociaux, dites *Learning Grants*, ainsi que des aides financières pour les résidents gallois permettant de réduire considérablement leurs frais universitaires s'ils décident de rester au pays de Galles pour poursuivre leurs études. Notons que les résidents gallois sont de plus exemptés de frais différés (*top-up fees*) contrairement à leurs voisins anglais.

Ces divergences politiques dans le domaine de l'enseignement supérieur aiguisent les jalousies de parts et d'autres des frontières, limitent la mixité des jeunes issus des quatre nations du Royaume-Uni et provoquent, par répercussion, l'érosion du sentiment identitaire britannique. D'autres, notamment dans le domaine de la santé, transforment des institutions autrefois communes à l'ensemble des Britanniques, telles que la NHS, pour leur donner un caractère distinctement gallois ou écossais. Or, ces divergences politiques entre les nouvelles institutions périphériques et le centre sont inévitables car elles découlent de divergences électorales et constitutionnelles fondamentales entre les diverses institutions. Il s'agit là d'un symptôme de l'aspect asymétrique de la dévolution au Royaume-Uni car les spécificités de chacune des institutions politiques britanniques reflètent *in fine* des conceptions différentes de la politique et l'adoption de chemins politiques divergents. Les politiques adoptées aujourd'hui en Ecosse et au pays de Galles dépendent à la fois de leur cadre constitutionnel et législatif distinct ainsi que des contraintes intrinsèques aux gouvernements de coalition et de la plus grande représentativité des petits partis et listes indépendantes favorisés par le mode de scrutin semi-proportionnel adopté pour les élections législatives galloise et écossaise. Ce mode de scrutin crée en effet une dynamique électorale différente de la dynamique des élections législatives britanniques en ce que l'Ecosse et le pays de Galles jouissent désormais de politiques multi-partites où la majorité des partis se placent à gauche et au centre-gauche de l'échiquier politique. Les rapports de force au sein des nouvelles institutions s'en trouvent ainsi modifiées par rapport à Westminster où prévaut encore la suprématie électorale de deux grands partis, le parti travailliste et le parti conservateur, favorisés par le scrutin uninominal à un tour.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Ces dynamiques politiques divergentes ont été, dès 1999, une source de tensions internes au parti travailliste, entre le Cabinet ministériel travailliste au pouvoir à Westminster et les groupes travaillistes à l'Assemblée galloise et au Parlement écossais, ou entre le centre et les nouvelles institutions. Tensions exacerbées lorsque des partis différents sont au pouvoir, comme c'est actuellement le cas en Ecosse où le parti nationaliste écossais a formé un gouvernement en mai 2007, et, dans une moindre mesure, au pays de Galles où *Plaid Cymru* et les travaillistes gallois forment un gouvernement de coalition.

En outre, les nombreux garde-fous imposés par le gouvernement travailliste de Tony Blair lors de l'élaboration des projets de dévolution approuvés par référendum en 1997, puis au cours des premières années de fonctionnement des nouvelles arènes politiques galloise et écossaise, ont paradoxalement poussé Holyrood et Cardiff à s'émanciper de Westminster et revendiquer davantage de pouvoirs. Les *Scotland Act* 1998 et *Government of Wales Act* 1998 son en effet jalonnés de mécanismes permettant à Westminster de conserver sa suprématie et, parfois, d'influencer les politiques prises à Edimbourg et à Cardiff. Une volonté par ailleurs largement connue du grand public en Ecosse et au pays de Galles comme le soulignent les récents sondages évoqués plus haut. La majorité des sondés percevaient encore Westminster comme l'institution exerçant le plus d'influence alors qu'ils souhaitaient que ce pouvoir soit exercé par leurs propres arènes politiques. Un décalage à l'origine de revendications croissantes pour l'élargissement des pouvoirs de l'Assemblée galloise et du Parlement écossais. Le *Memorandum of Understanding*, les concordats bi-latéraux, le *Joint Ministerial Committee* et les motions Sewel furent autant de garanties pour le gouvernement britannique à Westminster qu'il conserverait sa suprématie sur les nouvelles institutions. C'était sans compter sur l'impossibilité *in actu* d'imposer des politiques impopulaires à de nouvelles institutions répondant à des dynamiques électorales différentes.

Ainsi, bien que le Cabinet ministériel travailliste de Tony Blair à Westminster ait fait pression sur le groupe travailliste au Parlement écossais afin de prévenir la suppression des frais universitaires ou la gratuité des soins aux personnes âgées en Ecosse, il ne parvint que partiellement à influencer les politiques prises à Holyrood. Toutes deux furent l'objet de compromis entre les différents acteurs de la politique écossaise. Finalement, les frais universitaires, quoique supprimés, étaient différés par le biais du *Graduate Endowment Scheme* et les soins aux personnes âgées administrés à domicile étaient pris en charge par les pouvoirs publics dès le 1er juillet 2002. Seuls les soins administrés en centres spécialisés demeuraient pris en charge par les résidents eux-mêmes mais ils pouvaient toutefois être bénéficiaires d'une aide financière. Ces deux mesures, très populaires en Ecosse, seront néanmoins reprises par le SNP qui, une fois au gouvernement, prônera la suppression du remboursement global des frais universitaires et l'augmentation des aides pour financer les soins aux personnes âgées en centres spécialisés, exacerbant encore davantage les divergences politiques entre Holyrood et Westminster.

De même, l'Assemblée galloise à Cardiff signalera très tôt son émancipation de Westminster par une motion de confiance à l'encontre de son premier *First Secretary*, Alun Michael, poulain de Tony Blair très impopulaire au pays de Galles. Une rupture que son successeur, Rhodri Morgan, confirmera symboliquement par le choix du titre de *First Minister* pour remplacer celui de *First Secretary*. Plus concrètement, Rhodri Morgan cherchera à éloigner l'Assemblée galloise du modèle de dévolution contenu dans le *Government of Wales Act* 1998 en impulsant la nomination d'une commission d'enquête sur le fonctionnement de l'Assemblée, initialement conçue comme un organe collégial. Il s'agira de la première étape d'un processus visant à séparer ses branches exécutives et

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

législatives. Cette séparation prendra officiellement effet à partir du *Government of Wales Act* de 2006 lorsque le fonctionnement de l'Assemblée galloise se rapprochera davantage de celui du Parlement écossais.

Finalement, en acquérant toujours davantage de pouvoirs, l'Assemblée galloise et le Parlement écossais mènent une véritable construction étatique leur permettant de se réinventer en tant que nation politique. Rappelons que l'Etat, selon la définition de Gianfranco Poggi[379], est une structure artificielle vitale à la construction de la nation. Or, les nations galloise et écossaise, nées de structures de substitution, aspirent aujourd'hui à une plus grande autonomie passant par de nouvelles institutions modernes plus représentatives de leurs intérêts politiques, économiques et sociétaux. Il s'agira d'établir des structures étatiques à même de refléter les caractéristiques intrinsèques de ces nations. Au cours de ce processus, la nation sera alors réimaginée et nourrie de nouvelles traditions inventées. Ainsi, les principaux acteurs des nouvelles arènes politiques de l'Ecosse et du pays de Galles, en développant leurs nouvelles institutions en fonction de choix politiques et idéologiques distincts et en développant leur propre identité politique, participeront à la réinvention des nations galloise et écossaise.

[379] **Gianfranco Poggi**, *op. cit.* , p. 95

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Annexe I

Les gouvernements gallois depuis 1999

Troisième Assemblée : 2007- ?

First Minister – Rhodri Morgan, Labour

Deputy First Minister & Minister for Economy and Transport – Ieuan Wyn Jones, Plaid Cymru

Minister for Children, Education, Lifelong Learning and Skills – Jane Hutt, Labour

Minister for Environment, Sustainability and Housing – Jane Davidson, Labour

Minister for Finance and Public Service Delivery – Andrew Davies, Labour

Minister for Health and Social Services – Edwina Hart, Labour

Minister for Heritage – Rhodri Glyn Thomas, Plaid Cymru

Minister for Rural Affairs – Elin Jones, Plaid Cymru

Minister for Social Justice and Local Government – Brian Gibbons, Labour

Leader of the House, Counsel General for Wales – Carwyn Jones, Labour

Chief Whip – Carl Sargeant, Labour

Deputy Minister for Social Services – Gwenda Thomas, Labour

Deputy Minister for Regeneration – Leighton Andrews, Labour

Deputy Minister for Skills – John Griffiths, Labour

Deputy Minister for Housing – Jocelyn Davies, Plaid Cymru

Seconde Assemblée : 2005-2007

First Minister – Rhodri Morgan, Labour

Minister for Assembly Business, Equalities & Children – Jane Hutt, Labour

Minister for Culture, Welsh Language and Sport – Alun Pugh, Labour

Minister for Enterprise, Innovation and Networks – Andrew Davies, Labour

Minister for Education, Lifelong Learning and Skills – Jane Davidson, Labour

Minister for Environment, Planning and Countryside – Carwyn Jones, Labour

Minister for Finance, Local Government and Public Services – Sue Essex, Labour

Minister for Health and Social Care – Brian Gibbons, Labour

Minister for Social Justice and Regeneration – Edwina Hart, Labour

Chief Whip – Karen Sinclair, Labour

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Deputy Minister for Enterprise, Innovation and Networks and for Environment, Planning and Countryside – Tamsin Dunwoody, Labour

Deputy Minister for Finance, Local Government and Public Services & Education, Lifelong Learning and Skills – Christine Chapman, Labour

Deputy Minister for Health and Social Services (Older People and Public Health) – John Griffiths, Labour

Deputy Minister for Social Justice and Regeneration (Communities) – Huw Lewis, Labour

Seconde Assemblée : 2003-2005

First Minister – Rhodri Morgan, Labour

Minister for Assembly Busine ss & Chief Whip – Karen Sinclair, Labour

Minister for Culture, Welsh Language and Sport – Alun Pugh, Labour

Minister for Economic Development and Transport – Andrew Davies, Labour

Minister for Education – Jane Davidson, Labour

Minister for Environment and Rural Affairs – Carwyn Jones, Labour

Minister for Finance and Local Government – Sue Essex, Labour

Minister for Health and Social Care – Jane Hutt, Labour

Minister for Social Justice and Regeneration – Edwina Hart, Labour

Deputy Minister for Economic Development and Transport – Brian Gibbons, Labour

Deputy Minister for Health and Social Care – John Griffiths, Labour

Deputy Minister for Social Justice and Regeneration – Huw Lewis, Labour

Première Assemblée : 2000-2003

First Minister – Rhodri Morgan, Labour

Deputy First Minister & Minister for Economic Development – Michael German, Liberal Democrats

Minister for Agriculture and Rural Development – Carwyn Jones, Labour

Minister for Assembly Business – Andrew Davies, Labour

Minister for Culture – Jenny Randerson, Liberal Democrats

Minister for Education – Jane Davidson, Labour

Minister for Environment, Transport and Planning – Sue Essex, Labour

Minister for Finance and Local Government– Edwina Hart, Labour

Minister for Health and Social Care – Jane Hutt, Labour

Chief Whip – Karen Sinclair, Labour

Deputy Minister for Economic Development – Alan Pugh, Labour

Deputy Minister for Education and Lifelong Learning – Huw Lewis, Labour

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Deputy Minister for Health and Social Services – Brian Gibbons, Labour

Deputy Minister for Local Government – Peter Black, Liberal Democrats

Deputy Minister for Rural Affairs, Culture and the Environment – Delyth Evans, Labour

Première Assemblée : 1999-2000

First Secretary – Alun Michael, Labour

Secretary for Agriculture and the Rural Economy – Christine Gwyther, Labour

Secretary for Economic Development and European Affairs – Rhodri Morgan, Labour

Secretary for Education – Rosemary Butler, Labour

Secretary for Education and Training (Post-16) – Tom Middlehurst, Labour

Secretary for Finance – Edwina Hart, Labour

Secretary for Health and Social Services – Jane Hutt, Labour

Secretary for Local Government and Regeneration – Peter Law, Labour

Chief Whip – Andrew Davies, Labour

Deputy Secretary for Agriculture and the Rural Economy – Carwyn Jones, Labour

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Annexe II

Les Exécutifs écossais depuis 1999

Troisième Parlement : 2007- ?

First Minister – Alex Salmond, SNP

Deputy First Minister & Cabinet Secretary for Health and Wellbeing – Nicola Sturgeon, SNP

Cabinet Secretary for Finance and Sustainable Growth – John Swinney, SNP

Cabinet Secretary for Education and Lifelong Learning – Fiona Hyslop, SNP

Cabinet Secretary for Justice – Kenny MacAskill, SNP

Cabinet Secretary for Rural Affairs and the Environment – Richard Lochhead, SNP

Minister for Parliamentary Business – Bruce Crawford, SNP

Minister for Europe, External Affairs and Culture – Linda Fabiani, SNP

Minister for Enterprise, Energy and Tourism – Jim Mather, SNP

Minister for Transport, Infrastructure and Climate Change – Stewart Stevenson, SNP

Minister for Schools and Skills – Maureen Watt, SNP

Minister for Children and Early Years – Adam Ingram, SNP

Minister for Public Health – Shona Robison, SNP

Minister for Communities and Sport – Stewart Maxwell, SNP

Minister for Community Safety – Fergus Ewing, SNP

Minister for Environment – Mike Russell, SNP

Second Parlement : 2003-2007

First Minister – Jack McConnell, Labour

Deputy First Minister & Minister for Enterprise and Lifelong Learning – Nicol Stephen, Liberal Democrats (2005-2007) & Jim Wallace, Liberal Democrats (2003-2005)

Minister for Communities – Rhona Brankin, Labour (2006-2007); Malcolm Chisholm, Labour (2004-2006) & Margaret Curran, Labour (2003-2004)

Minister for Education and Young People – Hugh Henry, Labour (2006-2007) & Peter Peacock, Labour (2003-2006)

Minister for Environment and Rural Development – Ross Finnie, Liberal Democrats

Minister for Finance and Public Services – Tom McCabe, Labour (2004-2007) & Andy Kerr, Labour (2003-2004)

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Minister for Health and Community Care – Andy Kerr, Labour (2004-2007) & Malcolm Chisholm, Labour (2003-2004)

Minister for Justice – Cathy Jamieson, Labour

Minister for Parliament – Margaret Curran, Labour (2004-2007) & Patricia Ferguson, Labour (2003-2004)

Minister for Tourism, Culture and Sport – Patricia Ferguson, Labour (2004-2007) & Frank McAveety, Labour (2003-2004)

Minister for Transport and Telecommunications – Tavish Scott, Liberal Democrats (2005-2006) & Nicol Stephen, Liberal Democrats (2003-2005)

Minister for Transport – Tavish Scott, Liberal Democrats (2006-2007)

Premier Parlement : gouvernement McConnell (2001-2003)

First Minister – Jack McConnell, Labour

Deputy First Minister & Minister for Justice – Jim Wallace, Liberal Democrats

Minister for Education and Young People – Cathy Jamieson, Labour

Minister for Social Justice – Margaret Curran, Labour (2002-2003) & Iain Gray, Labour (2001-2002)

Minister for Enterprise, Transport and Lifelong Learning – Iain Gray, Labour (2002-2003) & Wendy Alexander, Labour (2001-2002)

Minister for Culture and Sport – Mike Watson, Labour

Minister for Finance and Public Services – Andy Kerr, Labour

Minister for Health and Community Care – Malcolm Chisholm, Labour

Minister for Parliament – Patricia Ferguson, Labour

Minister for Environment and Rural Development – Ross Finnie, Liberal Democrats

Premier Parlement : gouvernement McLeish (2000-2001)

First Minister – Henry McLeish, Labour

Deputy First Minister & Minister for Justice – Jim Wallace, Liberal Democrats

Minister for Education, Europe and External Affairs – Jack McConnell, Labour

Minister for Social Justice – Jackie Baillie, Labour

Minister for Enterprise and Lifelong Learning – Wendy Alexander, Labour

Minister for Environment, Sport and Culture – Sam Galbraith, Labour

Minister for Finance and Local Government – Angus MacKay, Labour

Minister for Health and Community Care – Susan Deacon, Labour

Minister for Parliament – Tom McCabe, Labour

Minister for Rural Development – Ross Finnie, Liberal Democrats

Minister for Transport – Sarah Boyak, Labour

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Premier Parlement : gouvernement Dewar (1999-2000)

First Minister – Donald Dewar, Labour

Deputy First Minister & Minister for Justice – Jim Wallace, Liberal Democrats

Minister for Children and Education – Sam Galbraith, Labour

Minister for Communities – Wendy Alexander, Labour

Minister for Enterprise and Lifelong Learning – Henry McLeish, Labour

Minister for Finance – Jack McConnell, Labour

Minister for Health and Community Care – Susan Deacon, Labour

Minister for Parliament – Tom McCabe, Labour

Minister for Rural Affairs – Ross Finnie, Liberal Democrats

Minister for Transport and the Environment – Sarah Boyak, Labour

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Annexe III

Circonscriptions électorales du « *Three Wales Model* »

Liste des circonscriptions électorales correspondant à chacune des régions galloises du « *Three Wales Model* » défini par Denis Balsom et John Osmond :

Y Fro Gymraeg **:** Caernarfon, Carmathen, Ceredigion and Pembroke North, Conwy, Meirionnydd Nant Conwy, Ynys Môn.

Welsh Wales **:** Aberavon, Blaenau, Gwent, Caerphilly, Cynon Valley, Gower, Islwyn, Llanelli, Merthyr Tydfil and Rhymney, Neath, Ogmore, Pontypridd, Rhondda, Swansea East, Swansea West, Torfaen.

British Wales **:** Alyn and Deeside, Brecon and Radnor, Bridgend, Cardiff Central, Cardiff North, Cardiff South and Penarth, Cardiff West, Clwyd North West, Delyn, Monmouth, Montgomery, Newport East, Newport West, Pembroke, Vale of Glamorgan, Wrexham.

Source: **John Osmond (éd.), The National Question Again,** Welsh Political Identity in the 1980s, Gomer Press, Llandysul, 1985.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Annexe V

Exemple de fonctionnement du scrutin à membre additionné

Allocating Seats on the Regional List

1. In each region, the number of votes cast for each party in the “second vote” for a regional list is totalled.

2. This total is then *divided* by the figure which equals **one plus** the number of **constituency members** elected for that party in that region.

3. The first regional seat is then allocated to the political party, or a candidate standing as an individual, having the highest figure after the calculation in step 2 above has been carried out.

4. The total votes cast for each party in the region are then divided by the figure which equals **one plus** the number of **constituency *and* regional members** elected for that party in that region.

5. The next regional seat is then allocated tot eh political party, or candidate standing as an individual , now having the highest figure after the calculation in step 4 above has been carried out.

6. This process of recalculation of the figure for each party is then carried out until all the places for regional members have been allocated.

7. Seats on the regional list are allocated to candidates in the order in which the political parties have placed them on the list prior to the election.

The following example shows how the system of allocation of seats for votes is carried out (this example assumes that there are seven regional seats to be allocated).

1. Assume that in a particular region, the number of individual constituency members elected for each party is as follows: Labour 6; SNP 1; Conservative 1; Liberal Democrat 1.

2. Assume also that in that region, the number of votes cast for the “second” regional ballot is as follows:

Labour 150,000

SNP 110,000

Conservative 50,000

Liberal Democrat 40,000

Green 30,000

Scottish Socialist 10,000

Independent 10,000

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

3. The above totals are then divided by the figure equalling one plus the number of constituency members elected for each party. That figure is Labour 7; SNP 2; Conservative 2; Liberal Democrat 2. That gives the following figures:

Labour 21,429 (150,000 divided by 7)

SNP 55,000 (110,000 divided by 2)

Conservative 25,000 (50,000 divided by 2)

Liberal Democrat 20,000 (40,000 divided by 2)

Green 30,000

Independent 10,000

Scottish Socialist 10,000

As a result of this calculation, the SNP now has the highest figure, **so the top person on its regional list is elected. At this point, the total number of MSPs elected for each party is as follows: Labour 6; SNP 2; Conservative 1; Liberal Democrat 1.**

4. The votes cast for each party are now recalculated by dividing them with the total of seats won for both constituency and regional members. That gives the following figures:

Labour 21,429 (150,000 divided by 7)

SNP 33,333 (110,000 divided by 3)

Conservative 25,000 (50,000 divided by 2)

Liberal Democrat 20,000 (40,000 divided by 2)

Green 30,000

Independent 10,000

Scottish Socialist 10,000

The figure for the SNP is still higher than the figure for any other party, **so the second person on the SNP's regional list is now elected. At this point, the total number of MSPs elected for each party is as follows: Labour 6; SNP 3; Conservative 1; Liberal Democrat 1.**

5. The votes cast for each party are now recalculated again. That gives the following figures:

Labour 21,429 (150,000 divided by 7)

SNP 27,500 (110,000 divided by 4)

Conservative 25,000 (50,000 divided by 2)

Liberal Democrat 20,000 (40,000 divided by 2)

Green 30,000

Independent 10,000

Scottish Socialist 10,000

The party list which now has the highest number of votes is the Green party, **which therefore has the top candidate on their regional list elected. At this point, the total number of MSPs elected for each party is as follows: Labour 6; SNP 3; Conservative 1; Liberal Democrat 1; Green 1.**

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

6. The votes cast for each party are now recalculated again. That gives the following figures:

Labour 21,429 (150,000 divided by 7)

SNP 27,500 (110,000 divided by 4)

Conservative 25,000 (50,000 divided by 2)

Liberal Democrat 20,000 (40,000 divided by 2)

Green 15,000 (30,000 divided by 2)

Independent 10,000

Scottish Socialist 10,000

The SNP now has the highest figure, **so the third person on its regional list is now elected. At this point, the total number of MSPs elected for each party is as follows: Labour 6; SNP 4; Conservative 1; Liberal Democrat 1; Green 1.**

7. The votes cast for each party are now recalculated again. That gives the following figures:

Labour 21,429 (150,000 divided by 7)

SNP 22,000 (110,000 divided by 5)

Conservative 25,000 (50,000 divided by 2)

Liberal Democrat 20,000 (40,000 divided by 2)

Green 15,000 (30,000 divided by 2)

Independent 10,000

Scottish Socialist 10,000

The Conservatives now have the highest figure, **so the top person on their regional list is elected. At this point, the total number of MSPs elected for each party is as follows: Labour 6; SNP 4; Conservative 2; Liberal Democrat 1; Green 1.**

8. The votes cast for each party are now recalculated again. That gives the following figures:

Labour 21,429 (150,000 divided by 7)

SNP 22,000 (110,000 divided by 5)

Conservative 16,666 (50,000 divided by 3)

Liberal Democrat 20,000 (40,000 divided by 2)

Green 15,000 (30,000 divided by 2)

Independent 10,000

Scottish Socialist 10,000

The SNP now has the highest figure, **so the fourth person on its regional list is now elected. At this point, the total number of MSPs elected for each party is as follows: Labour 6; SNP 5; Conservative 2; Liberal Democrat 1; Green 1.**

9. The votes cast for each party are now recalculated again. That gives the following figures:

Labour 21,429 (150,000 divided by 7)

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

SNP 18,333 (110,000 divided by 6)

Conservative 16,666 (50,000 divided by 3)

Liberal Democrat 20,000 (40,000 divided by 2)

Green 15,000 (30,000 divided by 2)

Independent 10,000

Scottish Socialist 10,000

Labour now has the highest figure, **so the top person on their regional list is elected. At this point, the total number of MSPs elected for each party is as follows: Labour 7; SNP 5; Conservative 2; Liberal Democrat 1; Green 1.**

The number of seats won as both constituency and regional members can then be contrasted with the number of votes cast for each regional list, as shown in the following table:

	Constituency seats won	**Regional seats won**	**Total number of seats won**	**Percentage of votes cast on regional list**	**Percentage of seats won**
Labour	6	1	7	37.5	43.75
SNP	1	4	5	27.5	31.25
Conservative	1	1	2	12.5	12.5
Liberal Democrat	1	0	1	10	6.25
Green	0	1	1	7.5	6.25
Independent	0	0	0	2.5	0
Scottish Socialist	0	0	0	2.5	0

Source : Jean McFadden et Mark Lazarowicz, The Scottish Parliament, An Introduction, T & T Clark, 1999, p. 26-28

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Bibliographie

Sources Premières

Textes de loi

Parlement britannique :

Great Britain House of Commons. *Government of Wales Act*. Londres : H.M.S.O., 2006.

Great Britain House of Commons. Statutory Instruments. *The National Assembly for Wales (Legislative Competence) (Conversion of Framework Powers) Order*. Londres : H.M.S.O., 2007

Great Britain House of Commons. Statutory Instruments. *The National Assembly for Wales (Representation of the People) Order*. Londres : H.M.S.O., 2007.

Great Britain House of Commons. Statutory Instruments. *The Parliamentary Constituencies and Assembly Electoral Regions (Wales) Order*. Londres : H.M.S.O., 2006.

Great Britain House of Commons. *National Health Service (Wales) Act*. Londres : H.M.S.O., 2006.

Great Britain House of Commons. *Health (Wales) Act*. Londres : H.M.S.O., 2003.

Great Britain House of Commons. *Scotland Act*. Londres : H.M.S.O., 1998.

Great Britain House of Commons. *Government of Wales Act*. Londres : H.M.S.O., 1998.

Great Britain House of Commons. *Scotland Act*. Londres : H.M.S.O., 1978.

Great Britain House of Commons. *Wales Act*. Londres : H.M.S.O, 1978.

Parlement écossais:

Scottish Parliament. *Abolition of Bridge Tolls (Scotland) Act*. Edimbourg : H.M.S.O., 2008

Scottish Parliament. *Graduate Endowment Abolition (Scotland) Act*. Edimbourg : H.M.S.O., 2008

Scottish Parliament. *Saint Andrew's Bank Holiday (Scotland) Act*. Edimbourg : H.M.S.O., 2007

Scottish Parliament. *Further and Higher Education (Scotland) Act*. Edimbourg : H.M.S.O., 2005

Scottish Parliament. *National Health Service Reform (Scotland) Act*. Edimbourg : H.M.S.O., 2004

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Scottish Parliament. *Community Care and Health (Scotland) Act*. Edimbourg : H.M.S.O., 2002

Scottish Parliament. *Education (Graduate Endowment and Student Support) Act*. Edimbourg : H.M.S.O., 2001

Débats et motions parlementaires

Parlement britannique :

Great Britain House of Lords. *Hansard*. 28 juillet 1998, vol. 592, col. 1488

Great Britain House of Lords. *Hansard*. 17 juin 1998, vol. 590, col. 1575

Great Britain House of Commons. *Hansard.* 7 juin 2007, vol. 461, col. 687-688

Great Britain House of Commons. *Hansard*.18 décembre 2002, vol. 396, col. 859-860

Great Britain House of Commons. *Hansard*. 17 juin 1998, vol. 590, col. 1575

Great Britain House of Commons. *Hansard*. 13 mai 1998, vol. 312, col. 393

Great Britain House of Commons. *Hansard.* 28 mars 1979, vol. 965, col. 471

Great Britain House of Commons. *Hansard*. 14 novembre 1977, vol. 941, col. 122-123

Parlement écossais :

Scottish Parliament. *Official Report*. 12 mai 1999. col. 1-10. Opening.

Scottish Parliament. *Official Report*. 17 juin 1999. col. 591-623. Tuition Fees.

Scottish Parliament. *Official Report*. 7 octobre 1999. col. 1097-1057. Memorandum of Understanding and Concordats.

Scottish Parliament. *Official Report*. 16 novembre 2000. col. 77-114. Community Care.

Scottish Parliament. *Official Report*. 26 janvier 2000. col. 415-430. Further and Higher Education.

Scottish Parliament. *Official Report*. 27 janvier 2000. col. 487-550. Further and Higher Education.

Scottish Parliament. *Official Report*. 25 janvier 2001. col. 632-634. Care for the Elderly.

Scottish Parliament. *Official Report*. 31 janvier 2001. col. 733-773. Education (Graduate Endowment and Student Support) Bill.

Scottish Parliament. *Official Report*. 29 mars 2001. col.1034-1095. Education (Graduate Endowment and Student Support) Bill.

Scottish Parliament. *Official Report*. 27 septembre 2001. col. 2871-2898. Care for the Elderly.

Scottish Parliament. *Official Report.* 28 novembre 2001. col. 4220-4272. Community Care and Health (Scotland) Bill.

Scottish Parliament. *Official Report*. 7 mars 2002. col. 10017-10048. Community Care and Health (Scotland) Bill.

Scottish Parliament. *Official Report*. 27 mars 2002. col. 10652-10675. MSP numbers.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Scottish Parliament. *Official Report*. 16 mai 2002. col. 11929-12092. Community Care and Health (Scotland) Bill.

Scottish Parliament. *Official Report*. 6 février 2003. col. 6066-6114. Community Care and Health (Scotland) Bill.

Scottish Parliament. *Official Report*. 29 mars 2007. col. 33693-33737. The Future of Scotland.

Scottish Parliament. *Official Report*. 20 décembre 2007. col. 4629-4683 & 4735-4759 Graduate Endowment Abolition (Scotland) Bill & Abolition of Bridge Tolls (Scotland) Bill.

Assemblée galloise :

The National Asembly for Wales. *The Record of Proceedings*. 12 mai 1999, p. 3

The National Asembly for Wales. *The Record of Proceedings*. 12 juillet 2000, p. 25-26

The National Asembly for Wales. *The Record of Proceedings*. 14 février 2002, p. 55

The National Asembly for Wales. *The Record of Proceedings*. 18 avril 2002, p. 64

The National Asembly for Wales. *The Record of Proceedings*. 16 mai 2002, p. 23

The National Asembly for Wales. *The Record of Proceedings*. 3 février 2004, p. 14

The National Asembly for Wales. *The Record of Proceedings*. 31 mars 2004, p. 36

The National Asembly for Wales. *The Record of Proceedings*. 30 novembre 2004, p. 60

The National Asembly for Wales. *The Record of Proceedings*. 24 mai 2005, p. 72

The National Asembly for Wales. *The Record of Proceedings*. 15 juin 2005, p. 60

The National Asembly for Wales. *The Record of Proceedings.* 22 juin 2005, p. 85

Publications et rapports officiels

Parlement britannique:

Consultative Steering Group on the Scottish Parliament. *Shaping Scotland's Parliament*. Londres : H.M.S.O., 1999.

Consultative Steering Group on the Scottish Parliament. *Supplementary Report*. Londres : H.M.S.O., 1999.

Great Britain Cabinet Office. *Democracy and Devolution : Proposals for Scotland and Wales.* Cmnd. 5732. Londres : H.M.S.O., 1974.

Great Britain Cabinet Office. *Our Changing Democracy : Devolution to Scotland and Wales.* Cmnd. 6348. Londres : H.M.S.O., 1975.

Great Britain Cabinet Office. *Scotland and the Union. A Partnership for Good..* Cmnd. 2225. Londres : H.M.S.O., 1993.

Great Britain Cabinet Office. *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements between the United Kingdom Government, Scottish Ministers and the National Assembly for Wales*. Cmnd. 4444. Londres : H.M.S.O., 1999.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Great Britain Cabinet Office. *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements between the United Kingdom Government, Scottish Ministers and the National Assembly for Wales*. Cmnd. 5240. Londres : H.M.S.O., 2001.

Great Britain House of Commons. *Voting Systems – The Government's Proposals.* Research Paper 98/29. Londres : H.M.S.O., 1998.

Great Britain House of Commons.*Scottish Parliament Elections : 6 th May 1999*. Research paper 99/50. Londres : H.M.S.O., 1999.

Great Britain House of Commons.*Welsh Assembly Elections : 6 th may 1999*. Research paper 99/51. Londres : H.M.S.O., 1999.

Great Britain House of Commons.*Report of the Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales.* Standard Note SN/PC/03018. Londres : H.M.S.O., 2004.

Great Britain House of Commons.*Devolution in Scotland*. Standard Note SN/PC/0300. Londres : H.M.S.O., 2004.

Great Britain House of Commons.*Concordats and Devolution Guidance Notes*. Standard Note SN/PC/03767. Londres : H.M.S.O., 2005.

Great Britain House of Commons.*The Sewel Convention*. Standard Note SN/PC/02084. Londres : H.M.S.O., 2005.

Great Britain House of Commons.*The Government of Wales Bill 2005*. Research paper 05/90. Londres : H.M.S.O., 2005.

Great Britain House of Commons.*Better Governance for Wales : The White Paper.* Standard Note SN/PC/03717. Londres : H.M.S.O., 2005.

Great Britain House of Commons.*The West Lothian Question*. Standard Note SN/PC/02586. Londres : H.M.S.O., 2006.

Great Britain House of Commons. *The Scottish Parliamentary Elections May 2007 : The Formation of the Scottish Executive and the Election of a Presiding Officer*. Standard Note SN/PC/04372. Londres : H.M.S.O., 2007.

Great Britain House of Commons.*The Welsh Assembly Elections May 2007 : the Formation of the Welsh Assembly Government and Recent Developments in the Assembly*. Standard Note SN/PC/04407. Londres : H.M.S.O., 2007.

Great Britain House of Commons. *The Governance of Britain Green Paper*. Research paper 07/72. Londres : H.M.S.O., 2007.

Great Britain House of Commons.*The New Scottish Government*. Standard Note SN/PC/04593. Londres : H.M.S.O., 2007.

Great Britain House of Commons.*The UK Devolved Legislatures : Some Comparisons between their Powers and Work.* Standard Note SN/PC/04505. Londres : H.M.S.O., 2007.

Great Britain Scotland Office. *Scottish Parliament Procedures Committee Inquiry on the Sewel Convention. Memorandum*. Edimbourg : H.M.S.O., 2002.

Great Britain Scottish Office. *Scotland's Parliament*. Cmnd. 3658. Londres : H.M.S.O., 1997.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Great Britain Welsh Office. *A Voice for Wales*. Cmnd. 3718. Londres : H.M.S.O., 1997.

Great Britain Welsh Office. *Making the Difference in Wales*. Cmnd. 672. Londres ; H.M.S.O., 1999.

Great Britain Wales Office. *Better Governance for Wales*. Cmnd. 6582. Londres : H.M.S.O., 2005.

Great Britain House of Commons Treasury Committee. *The Barnett Formula*. 2e rapport, session 1997-1998. Londres : H.M.S.O., 1997.

Great Britain House of CommonsScottish Affairs Committee. *The Sewel Convention: the Westminster perspective*, 4e rapport, HC 983 Londres : H.M.S.O., 2006.

Secretary of State for Justice and Lord Chancellor. *The Governance of Britain.Green paper*. Cmnd. 7170. Londres : H.M.S.O., juillet 2007.

Assemblée galloise:

National Assembly for Wales. *An Education and Training Action Plan for Wales*. Cardiff : H.M.S.O., 1999.

National Assembly for Wales. *Putting Wales First: A Partnership Agreement for the People of Wales.*Cardiff : H.M.S.O., 6 octobre 2000.

Welsh Assembly Government. *The Learning Country. A Paving Document.* A Comprehensive Education and Lifelong Learning Programme to 2010 in Wales. Cardiff : H.M.S.O., 2001.

National Assembly for Wales Health and Social Services Committee. *Strategy for Older Peopl*e. Cardiff : H.M.S.O., 2002.

National Assembly for Wales. The Report from the Advisory Group on a Strategy for Older People in Wales. *When I'm 64… and More*. Executive Summary and Recommendations. Cardiff : H.M.S.O., 2002.

Welsh Assembly Government. *Bilingual Future*. Cardiff : H.M.S.O., 2002.

Welsh Assembly Government. *Iaith Pawb. A National Action Plan for a Bilingual Wales*. Cardiff : H.M.S.O., 2002.

Welsh Assembly Government. *Reaching Higher, Higher Education and the Learning Country.* A Strategy for the Higher Education Sector in Wales. Cardiff : H.M.S.O., 2002.

National Assembly for Wales Commission on the Powers and the Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales. *Report of the Richard Commission*. Cardiff : H.M.S.O., 2004.

Welsh Assembly Government. Rees Commission on Higher Education.*Fair and Flexible Funding: A Welsh Model to Promote Quality and Access in Higher Education Final Report of an Independent Study into the Devolution of the Student Support System and Tuition Fee Regime in Wales* (The Rees Review) Main Report. Cardiff : H.M.S.O., 2005.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Welsh Assembly Government. *The Learning Country 2, Delivering the Promise*. Cardiff : H.M.S.O., 2006.

National Assembly for Wales. *Standing Orders of the National Assembly for Wales*. Cardiff : H.M.S.O., 2007.

National Assembly for Wales. *One Wales. An agreement between the Labour and Plaid Cymru Groups in the National Assembly*. Cardiff : H.M.S.O., 2007

Parlement écossais :

Scottish Executive. *Choosing Scotland's Future. A National Conversation, Independence and Responsibility in the Modern World*. Edimbourg : Scottish Executive, 2007.

Scottish Executive. *Scottish National Party & Scottish Green Party Cooperation Agreement*, Edimbourg : Scottish Executive, 2007.

Scottish Executive. *A Partnership for a Better Scotland*. Edimbourg : Scottish Executive, 2003.

Scottish Executive. *A Partnership for Scotland : An Agreement for the First Scottish Parliament*. Edimbourg : Scottish Executive, 1999.

Scottish Government. *The Government Economic Strategy*. Edimbourg : Scottish Government, 2007.

Scottish Government. *Principles and Priorities*. *Programme for Government.* Edimbourg : Scottish Government, 2007.

Scottish Parliament Information Centre. *Scottish Parliament Legislation Session 1*. Scottish Parliament Fact sheets. Edimbourg : H.M.S.O., 2008.

Scottish Parliament Information Centre. *Scottish Parliament Legislation Session 2*. Scottish Parliament Fact sheets. Edimbourg : H.M.S.O., 2008.

Scottish Parliament Information Centre. *Sewel Motions : Session 1*. Scottish Parliament Fact sheets. Edimbourg : H.M.S.O., 2008.

Scottish Parliament Information Centre. *Sewel and Legislative Consent Motions : Session 2*. Scottish Parliament Fact sheets. Edimbourg : H.M.S.O., 2008.

Scottish Parliament Information Centre. *Lifelong Learning : Higher Education*. SPIce Briefing 07/43. Edimbourg : H.M.S.O., 2008.

Scottish Parliament Information Centre. *Prescription Charges : Proposed Phased Abolition*. SPIce Briefing 08/11. Edimbourg : H.M.S.O., 2008.

Scottish Parliament Information Centre. *Attitudes to the Scottish Parliament and Devolution*. SPIce Briefing 06/23. Edimbourg : H.M.S.O., 2006.

Scottish Parliament Information Centre. *The Cubie Report*. Research Note 00/06. Edimbourg : H.M.S.O., 2000.

Scottish Parliament Information Centre. *Royal Commission on Long-Term Care*. Research Note 00/78. Edimbourg : H.M.S.O., 2000.

Scottish Parliament Information Centre. *The Debate About Tuition Fees*. Research Note 12/99. Edimbourg : H.M.S.O., 1999.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Scottish Parliament Information Centre. *Further and Higher Education in Scotland*. Devolved Area Series/17. Edimbourg : H.M.S.O., 1999.

Scottish Parliament Information Centre. *Scottish Parliament Committees*. Scottish Parliament Series/5. Edimbourg : H.M.S.O., 1999.

Rapports indépendants

British Medical Association Health Policy & Economic Research Unit. *Devolution and Health Policy : a Map of Divergence within the NHS*. 1st annual update. Avril 2007.

Constitution Unit. *Devolution Monitoring Programme. Devolution Quarterly Reports, 1999-2007*. University College London. http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/

Constitutional Steering Committee. *A Claim of Right for Scotland*. Edimbourg : Polygon, 1989.

Crick, Bernard & David Millar. *To Make the Parliament of Scotland a Model of Democracy*. Edimbourg : John Wheatley Centre, 1995.

Independent Commission on the Voting System. *Final Report*. 2 vols. Londres : H.M.S.O., 1998.

Independent Committee of Inquiry into Student Finance. *Student Finance : Fairness for the Future*. Edimbourg : H.M.S.O., 1999.

Plaid Cymru. *Commission of Inquiry Report*. Plaid Cymru : 1981.

Royal Commission on Long-Term Care. *With Respect to Old Age : Long-Term Care – Rights and Responsibilities*. Londres : H.M.S.O., 1999.

Royal Commission on the Constitution 1969-1973, vol. I. *Report*. Cmnd. 5460. Londres : H.M.S.O., 1973.

Royal Commission on the Constitution 1969-1973, vol. II. *Memorandum of Dissent by Lord Crowther-Hunt & Professor A.T. Peacock*. Cmnd. 5460. Londres : H.M.S.O., 1973.

Scotland FORward. *Winning Scotland's Parliament : Scotland FORward Final Report*. Edimbourg : Scotland FORward, 1998.

Scottish Civic Assembly. *A New Politics for Scotland : Civic Society and the Scottish Parliament.* Edimbourg : Scottish Civic Assembly, 1997.

Scottish Constitutional Convention. *Towards Scotland's Parliament : a Report to the Scottish People by the Scottish Constitutional Convention.* Edimbourg : Scottish Constitutional Convention, 1990.

Scottish Constitutional Convention. *Scotland's Parliament, Scotland's Right* .Edimbourg : Scottish Constitutional Convention, 1995.

Manifestes électoraux

Elections législatives britanniques de 1997 :

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Labour Party. *Because Britain Deserves Better*. Londres : Labour Party, 1997.

Plaid Cymru. *The Best for Wales*. Cardiff : Plaid Cymru, 1997

Scottish Conservative Party. *Fighting for Scotland*. Londres : Conservative and Unionist Party, 1997.

Scottish Liberal Democrats. *Make the Difference*. Edimbourg : Scottish Liberal Democrats, 1997.

Scottish National Party. *Yes We Can – Win the Best for Scotland*. Edimbourg : Scottish National Party, 1997.

Elections législatives écossaises de 1999 :

Scottish Conservative Party. *Scotland First*. Londres : Conservative Party, 1999

Scottish Labour Party. *Building Scotland's Future*. Glasgow : Scottish Labour Party, 1999.

Scottish Liberal Democrats. *Raising the Standard*. Edimbourg : Scottish Liberal Democrats, 1999.

Scottish National Party. *Manifesto for the Scottish Parliament Election 6 th May 1999*. Edimbourg : Scottish National Party, 1999.

Elections législatives galloises de 1999 :

Plaid Cymru. *Building a New Wales.* Cardiff : Plaid Cymru, 1999.

Welsh Conservative Party. *Fair Play for All*. Londres : Conservative Party, 1999.

Welsh Labour Party. *Working Hard for Wales*. Cardiff : Welsh Labour Party, 1999.

Welsh Liberal Democrats. *Guarantee Delivery*. Cardiff : Welsh Liberal Democrats, 1999.

Elections législatives écossaises de 2007:

Scottish Conservative Party. *Your Voice in Parliament*. Londres : Conservative Party, 2007.

Scottish Green Party. *Act Now : Choose a Green Future*. Edimbourg : Scottish Green Party, 2007

Scottish Labour Party. *Building Scotland*. Glasgow : Scottish Labour Party, 2007.

Scottish Liberal Democrats. *We Think Scotland Has a Bright Future*. Edimbourg : Scottish Liberal Democrats, 2007.

Scottish National Party. *It's Time to Move Forward*. Edimbourg : Scottish National Party, 2007.

Elections législatives galloises de 2007:

Plaid Cymru. *Make a Difference!.* Cardiff : Plaid Cymru, 2007.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Welsh Conservative Party. *Vote Welsh Conservative for a Change*. Londres : Conservative Party, 2007.

Welsh Labour Party. *Building a Better Wales*. Cardiff : Welsh Labour Party, 2007.

Welsh Liberal Democrats. *A Fair, Green Future*. Cardiff : Welsh Liberal Democrats, 2007.

Etudes

Ouvrages

Théorie politique et théories du nationalisme

Adamson, David L. ***Class, Ideology and the Nation*** , *A Theory of Welsh Nationalism*. Cardiff : University of Wales Press, 1991, 223 p.

Allen, Tim & John Eade (éds.). ***Divided Europeans : Understanding Ethnicities in Conflict*** . La Hague, Londres & Boston : Kluwer Law International, 1999, 349 p.

Anderson, Benedict. ***Imagined Communities,*** *Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres & New York : Verso, 1991 (première éd. 1983), 224 p.

Balakrishnan, Gopal. ***Mapping the Nation.*** New Left Review. Londres & New York : Verso, 1996, 329 p.

Breuilly, John. ***Nationalism and the State.*** Manchester : Manchester University Press, 1982, 421 p.

Brown, David. ***Comtemporary Nationalism*** *, Civic, Ethnocultural and Multicultural Politics*. Londres & New York : Routledge, 2000, 198 p.

Brubaker, Rogers. ***Nationalism Reframed*** *, Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge : Cambridge University Press, 1996, 202 p.

Cameron, Keith (éd.). ***National Identity*** . Exeter : Intellect Books - European Studies Series, 1999, 155 p.

Eley, Geoff & Ronald Grigor Suny (éds.). ***Becoming National*** *, A Reader*. Oxford : Oxford University Press, 1996, 518 p.

Gellner, Ernest. ***Nations and Nationalism*** . Ithaca & Londres : Cornell University Press, 1983, 150 p.

Greenfeld, Liah, ***Nationalism*** **,** *Five Roads to Modernity*, Cambridge, MA & Londres : Harvard University Press, 1992, 581 p.

Hall, Stuart & Bram Gieben (éds.). ***Formations of Modernity*** **.** Cambridge : Polity Press, Open University, 1992, 342 p.

Hall, Stuart, David Held & Tony McGrew (éds.). ***Modernity and its Futures*** **.** Cambridge : Polity Press, Open University, , 1992, 391 p.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Hastings, Adrian. ***The Construction of Nationhood*** *, Ethnicity, Religion and Nationalism*. Cambridge : Cambridge University Press, 1997, 235 p.

Hechter, Michael. ***Internal Colonialism: the Celtic Fringe in British National Development, 1536-1966.*** Londres & Henley : Routledge and Kegan Paul, 1978 (première éd. 1975), 361 p.

Herb, Guntran H. & David H. Kaplan (éds.). ***Nested Identities*** *, Nationalism, Territory and Scale*. Oxford : Rowman and Littefield Publishers Inc., 1999, 343 p.

Hobsbawm, Eric J. ***Nations and Nationalism Since 1780 : Programme, Myth, Reality.*** Cambridge: Cambridge University Press, 1990, 191 p.

Hroch, Miroslav. ***Social Preconditions of National Revival in Europe*** **:** *A Comparative Analysis of the Social Composition of Patriotic Groups among the Smaller European Nations* **.** New York : Columbia University Press, 2000 (première éd. 1985), 220 p.

Hutchinson, John & Anthony D. Smith (éds.). ***Nationalism*** *, Critical Concepts in Political Science*. Volume I. Londres : Routledge, 2000, 433 p.

Hutchinson, John & Anthony D. Smith (éds.). ***Nationalism*** *, Critical Concepts in Political Science*. Volume II. Londres : Routledge, 2000, 323 p.

Hutchinson, John & Anthony D. Smith (éds.). ***Nationalism*** *, Critical Concepts in Political Science*. Volume V. Londres : Routledge, 2000, 410 p.

Jenkins, Brian & A. Spyros Sofos (éds.). ***Nation and Identity in Contemporary Europe*** **.**Londres : Routledge, 1996, 294 p.

Kedourie, Elie, ***Nationalism,*** Londres : Hutchison & Co Ltd, 1966 troisième éd. (première éd. 1960), 151 p.

McCrone, David. ***The Sociology of Nationalism : Tomorrow's Ancestors*** **.** Londres & New York : Routledge, 1998, 224 p.

Mortimer, Edward & Robert Fine (éds.). ***The Meaning of Ethnicity and Nationalism*** **.** Londres & New York : IB Tauris Publishers, 1999, 166 p.

Munck, Ronaldo. ***The Difficult Dialogue,*** *Marxism and Nationalism.* Londres : Zed Books Ltd., 1986, 184 p.

Nairn, Tom. ***Faces of Nationalism,*** *Janus Revisited.* Londres & New York : Verso, 1997, 246 p.

Nairn, Tom. ***The Break-Up of Britain,*** *Crisis and Neonationalism.* Altona, Victoria : Common Ground, 2003 troisième éd. (première éd. 1977), 397 p.

Özkirimli, Umut. ***Theories of Nationalism,*** *A Critical Introduction*. New York : St Martin's Press, 2000, 253 p.

Poggi, Gianfranco. ***The Development of the Modern State : a Sociological Introduction*** **.**Londres : Hutchinson Press, 175 p.

Renan, Ernest. ***Qu'est-ce qu'une nation?*** Paris : Imprimerie Nationale Editions, 1996, 260 p.

Quentin Skinner . ***The Foundations of Modern Political Thought*** **,** vol. 2, *The Age of Reformation*. Cambridge : Cambridge University Press, 1978, 336 p.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Smith, Anthony D. ***Nationalism and Modernism,*** *A Critical Survey of Recent Theories of Nations and Nationalism*. London & New York : Routledge, 1998, 270 p.

Stradling, Robert, Scott Newton & David Bates (éds.). ***Conflict and Coexistence*** **,** *Nationalism and Democracy in Modern* Europe. Cardiff : University of Wales Press, 1997, 228 p.

Weber, Eugen, ***Peasants into Frenchmen: the Modernisation of Rural France 1870-1914.*** Stanford, CA : Stanford University Press, 1976, 615 p.

Weber , Max. ***Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*** . 2 volumes édités par Guenther Roth & Claus Wittich (première éd. 1914), Berkeley & Los Angeles : University of California Press, 1978, 1469 p.

Woolf, Stuart (éd.). ***Nationalism in Europe 1815 to the Present,*** *A Reader*. Londres & New York : Routledge, 1996, 215 p.

Worsley, Peter. ***The Three Worlds: Culture & World Development*** **.** Londres : Weidenfeld & Nicolson, 1984, 409 p.

Royaume-Uni : histoires, cultures et sociétés

Barczewski, Stephanie L. ***Myth and National Identity in Nineteenth Century Britain*** , *The Legends of King Arthur and Robin Hood.* Oxford : Oxford University Press, 2000, 274 p.

Bradshaw, Brendan & Peter Roberts (éds.). ***British Consciousness and Identity*** . Cambridge : Cambridge University Press, 1998, 354 p.

Brockliss, Laurence & David Eastwood (éds.). ***A Union of Multiple Identities : The British Isles 1750-1850*** . Manchester : Manchester University Press, 1997, 221 p.

Cohen, Robin. ***Frontiers of Identity*** *, The British and the Others*. Londres & New York Longman Group Ltd, 1994, 234 p.

Colley, Linda. ***Britons*** *, Forging the Nation 1707-1837.* New Haven, CT & Londres : Yale University Press, 1992, 429 p.

Crick, Bernard (éd.). ***National Identities*** *, The Constitution of the United Kingdom*. Londres : Blackwell Publishers, 1991, 181 p.

Findlay, William (dir.). ***Paradoxe(s) Victorien(s) – Victorian Paradox(es)*** **.**Actes du colloque des 21 et 22 septembre 2002 organisé à Tours par le GRAAT. GRAAT n#30. Tours : Presses Universitaires François Rabelais, 2005, 182 p.

Grant, Alexander & Keith Stringer (éds.). ***Uniting the Kingdom?*** *The Making of British History*. Londres & New York : Routledge, 1995, 310 p.

Jackson, Alvin. ***Home Rule,*** *An Irish History 1800-2000*. Londres : Weidenfeld & Nicolson, 2003, 405 p.

Jewell, Helen M. ***The North-South Divide,*** *The Origins of Northern Consciousness in England*. Manchester : Manchester University Press, 1994, 251 p.

Kearney, Hugh. ***The British Isles,*** *A History of Four Nations*. Cambridge : Cambridge University Press, 236 p.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Kearney, Richard. ***Postnationalist Ireland,*** *Politics, Culture, Philosophy*. Londres & New York Routledge, 1997, 260 p.

Kennedy-Pipe, Caroline. ***The Origins of the Present Troubles in Northern Ireland*** **.** Londres & New York : Longman, 1997, 204 p.

Kidd, Colin. ***British Identities Before Nationalism*** **,** *Ethnicity and Nationhood in the Atlantic World 1600-1800.* Cambridge : Cambridge University Press, 1999, 302 p.

Marwick, Arthur. ***A History of the British Isles 1914-1999,*** *Circumstances, Events and Outcomes*. Oxford & Malden, MA : Blackwell Publishers, 2000, 414 p.

Murdoch, Alexander. ***British History 1660-1832*** **,** *National Identity and Local Culture.* Londres & New York : McMillan Press Ltd, 1998, 206 p.

Newman, Gerald. ***The Rise of English Nationalism,*** *A Cultural History 1740-1830*, New York : St Martin's Press, 1997, 294 p.

Pope, Robert. ***Religion and National Identity,*** *Wales and Scotland c. 1700-2000*. Cardiff : University of Wales Press, 2001, 355 p.

Samuel, Raphael (éd.). ***Patriotism : the Making and Unmaking of British National Identity*** **.** *Volume III : National Fictions*, History Workshop Journal, Londres & New York : Routledge, 1989, 298 p.

Weight, Richard & Abigail Beach (éds.). ***The Right to Belong,*** *Citizenship and National Identity in Britain 1930-1960*. Londres & New York : I.B. Tauris, 1998, 277 p.

Whyte, John. ***Interpreting Northern Ireland*** **.** Oxford : Clarendon Paperbacks,Oxford University Press, 1990,308 p.

Ecosse : histoire, culture et société

Broun, Dauvit, R.J. Finlay & Michael Lynch (éds.). ***Image and Identity*** **,** *The Making and Re-Making of Scotland Through the Ages.* Edimbourg : John Donald Publishers Ltd., 1998, 236 p.

Calder, Angus. ***Revolving Culture,*** *Notes from the Scottish Republic.* Londres : I.B. Tauris Publishers, 1994, 285 p.

Civardi, Christian. ***L'Ecosse depuis 1528*** . Paris-Gap : Ophrys, 1998, 238 p.

Cooke, Anthony, Ian Donnachie, Ann Macsween & Christopher A. Whatley (éds.). ***Modern Scottish History 1707 to the Present*** *, Volume I: The Transformation of Scotland 1707-1850*, East Linton : Tuckwell Press, 1998, 302 p.

Cooke, Anthony, Ian Donnachie, Ann Macsween & Christopher A. Whatley (éds.). ***Modern Scottish History 1707 to the Present*** *, Volume II: The Modernisation of Scotland 1850 to the Present*, East Linton : Tuckwell Press, 1998, 304 p.

Davidson, Neil. ***The Origins of Scottish Nationhood*** , Londres & Sterling,VA : Pluto Press, 2000, 264 p.

Davis, Leith. ***Acts of Union*** *, Scotland and the Literary Negotiation of the British Nation 1707-1830*, Stanford University Press, 1998, 219 p.

Devine, T.M. ***The Scottish Nation 1707-2000*** **,** Londres :Allen Lane – The Penguin Press, 1999, 696 p.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Devine, T.M. & R.J. Finlay (éds.). ***Scotland in the 20 th Century*** . Edimbourg : Edinburgh University Press, 1996, 312 p.

Ferguson, William. ***Scotland's Relations with England,*** *A Survey to 1707*. Edimbourg : Saltire Society, deuxième édition 1994 (première éd. 1977), 319 p.

Ferguson, William. ***The Identity of the Scottish Nation*** **.** Edimbourg :Edinburgh University Press, 1998, 341 p.

Findlay, William, Rosie Findlay et Tri Tran (éds.). ***Vivre la ville en Ecosse. Towns and Town Life in Scotland*** . Actes du colloque des 22 et 23 octobre 2004 organisé par le GRAAT. GRAAT n#32. Tours : Presses Universitaires François Rabelais, 2005, 330 p.

Finlay, Richard J. ***A Partnership for Good?*** *Scottish Politics and the Union Since 1880*. Edimbourg : John Donald Publishers Ltd, 1997, 169 p.

Harvie, Christopher. ***No Gods and Precious Few Heroes,*** *Twentieth Century Scotland*. Edimbourg : Edinburgh University Press, 3e éd. 1998 (1e éd. 1981), 203 p.

Harvie, Christopher. ***Scotland*** *, A Short History.* Oxford : Oxford University Press, 2002, 265 p.

Harvie, Christopher. ***Scotland and Nationalism,*** *Scottish Society & Politics 1707 to the Present*. Londres & New York : Routledge, 3e éd. 1998 (1e éd. 1977), 292 p.

Lynch, Michael. ***Scotland : A New History*** **.** Londres : Pimlico, 2e éd. 1999 (1e éd. 1991), 517 p.

Lynch, Michael (éd.). ***The Oxford Companion to Scottish History.*** Oxford : Oxford University Press, 2001, 732 p.

Jones, Clyve. ***The Scots and Parliament*** **.** Edimbourg :Edinburgh University Press, 1996, 147 p.

Kemp, Arnold. ***The Hollow Drum,*** *Scotland Since the War*. Edimbourg & Londres : Mainstream Publishing, 1993, 239 p.

Kidd, Colin. ***Subverting Scotland's Past*** **.** Cambridge :Cambridge University Press, 1993, 322 p.

Lee, C.H. ***Scotland and the United Kingdom,*** *The Economy and the Union in the Twentieth Century*. Manchester : Manchester University Press, 1995, 245 p.

McCaffrey, John F. ***Scotland in the Nineteenth Century*** **.** Londres & New York : McMillan Press Ltd, 1999, 151 p.

McDiarmid, Hugh. ***Contemporary Scottish Studies.*** Manchester : Carcanet Press Ltd., 1995, 461 p.

McDonald, Catriona M. M. ***Unionist Scotland 1800-1997*** **.** Edimbourg :John Donald Publishers Ltd, 1998, 142 p.

McDonald, Sharon. ***Reimagining Culture,*** *Histories, Identities and the Gaelic Renaissance.* Oxford & New York : Berg, 1997, 297 p.

Mackie, J.D. ***A History of Scotland*** **.** Londres :Penguin Books, 2e éd. 1991 (1e éd. 1964), 414 p.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Morton, Graeme. ***Unionist Nationalism,*** *Governing Urban Scotland, 1830-1860.* East Linton : Tuckwell Press, 1999, 228 p.

Shaw, John Stuart. ***The Political History of Eighteenth Century Scotland*** **.** Londres & New York : McMillan Press Ltd, 1999, 151 p.

Smout, T.C. (éd.). ***Scotland and Europe 1200-1850*** **.** Edimbourg : John Donald Publishers Ltd, 1986, 206 p.

Webster, Bruce. ***Medieval Scotland,*** *The Making of an Identity*. Londres & New York : McMillan Press, 1997, 164 p.

Pays de Galles : histoire, culture et société

Abalain, Hervé. ***Le pays de Galles, identité, modernité*** **.** Crozon : Armeline, 2000, 300 p.

Adamson, David L. ***Class, Ideology and the Nation*** , *A Theory of Welsh Nationalism*. Cardiff : University of Wales Press, 1991, 223 p.

Arnold, Christopher J. & Jeffrey L. Davies. ***Roman and Early Medieval Wales*** . Stroud : Sutton, 2000, 216 p.

Aull Davies, Charlotte & Stephanie Jones (éds.). ***Welsh Communities,*** *New Ethnographic Perpectives*. Cardiff : University of Wales Press, 2003, 217 p.

Black, Jeremy. ***A New History of Wales*** . Stroud : Sutton Publishing, 2000, 246 p.

Cragoe, Matthew. ***Culture, Politics and National Identity in Wales, 1832-1886*** . Oxford : Oxford University Press, 2004, 320 p.

Davies, John. ***A History of Wales*** . Londres & New York : Penguin, 2e éd. 1994 (1e éd. 1990), 736 p.

Davies, R. R. ***The Age of Conquest : Wales 1063-1415*** **.** Oxford : Oxford University Press, 2e éd. 2000 (1e éd. 1987), 530 p.

Day, Graham. ***Making Sense of Wales : A Sociological Perspective*** **.** Cardiff : University of Wales Press, 2002, 295 p.

Elwyn Jones, Gareth & Trevor Herbert (éds.). ***Post-war Wales, Welsh History and its Source, 1945-1999.*** Cardiff : University of Wales Press, 1997, 194 p.

Evans, Gareth, ***A History of Wales 1906-2000*** , Cardiff : University of Wales Press, 2000, 303 p.

Evans, Gwynfor. ***Land of my Fathers,*** *2000 Years of Welsh History.* Talybont, Ceredigion : Y Lolfa, 7e éd. 2005 (1e éd. 1971), 465 p.

Fevre, Ralph & Andrew Thompson. ***Nation, Identity and Social Theory,*** *Perspectives from Wales*. Cardiff : University of Wales Press, 1999, 278 p.

Fowler, Carwyn. ***Analysing the Welsh Identity,*** *Working Paper IV*. Cardiff : Welsh Governance Centre, Cardiff University, 2001, 28 p.

Jenkins, Geraint H. ***A Concise History of Wales*** **.** Cambridge : Cambridge University Press, 2007, 345 p.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Jenkins, Geraint H. & Davies R. R (éds.). ***From Medieval to Modern Wales,*** *Historical Essays in Honour of Kenneth O. Morgan and Ralph A. Griffiths*. Cardiff : University of Wales Press, 2004, 294 p.

Jenkins, Geraint H. ***The Foundation of Modern Wales, 1642-1780*** . Oxford : Oxford University Press, 2e éd. 1993 (1e éd. 1987), 490 p.

Jenkins, Geraint H. (éd.). ***The Welsh Language and its Social Domains, 1801-1911.*** Cardiff : University of Wales Press, 2000, 629 p.

Jenkins, Philip. ***A History of Modern Wales 1536-1990*** **.** Londres & New York : Longman Group Ltd, 1992, 451 p.

Jones, Gareth Elwyn & Dai Smith (éds.). ***The People of Wales*** **.** Llandysul : Gomer, 1999. 269 p.

Khleif, Bud B. ***Language, Ethnicity and Education in Wales*** . La Hague : Mouton Publishers, 1980, 331 p.

Morgan, Kenneth O. ***Rebirth of a Nation,*** *A History of Modern Wales, 1880-1980*. Oxford : Oxford University Press, 1991 (1e éd. 1981), 463 p.

Smith, Dai. ***Wales,*** *A Question for History*, Bridgend : Seren, 1999, 216 p.

Williams, Glanmor. ***Recovery, Reorientation and Reformation,*** *Wales c. 1415-1642.* Oxford : Clarendon Press, 1987, 500 p.

Williams, Gwyn A. ***When Was Wales?*** *A History of the Welsh.* Londres : Black Raven Press, 1985, 327 p.

Royaume Uni : politique et questions constitutionnelles

Alexandre-Collier, Agnès. ***La Grande-Bretagne euro-sceptique*** **,** *L'Europe dans le débat politique britannique*. Paris : Edition du Temps, 2002, 192 p.

Anderson, Paul & Nyta Mann, ***Safety First,*** *The Making of New Labour.* Londres : Granta Books, 1997, 456 p.

Aughey, Arthur. ***Nationalism, Devolution and the Challenge of the United Kingdom State*** **.** Londres & Sterling, VA : Pluto Press, 2001, 209 p.

Bogdanor, Vernon ***Devolution*** . Oxford : Oxford University Press, 1979, 246 p.

Bogdanor, Vernon. ***De volution in the United Kingdom*** . Oxford : Oxford University Press, 1999, 329 p.

Bradbury, Jonathan & John Mawson (éds.). ***British Regionalism and Devolution*** *, The Challenges of State Reform and European Integration.* Londres : Jessica Kingsley Publishers, 1997, 320 p.

Butler, David & Dennis Kavanagh, ***The British General Election of 2001.*** Londres : Palgrave, 2002, 356 p.

Butler, David & Dennis Kavanagh, ***The British General Election of 2005.*** Londres : Palgrave, 2005, 275 p.

Chen, Selina & Tony Wright (éds.). ***The English Question.*** Londres : Fabian Society, 2000, 116 p.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Coates, David & Peter Lawler (éds.). ***New Labour in Power.*** Manchester : Manchester University Press, 2000, 318 p.

Colebatch, Hal. ***Blair's Britain,*** *British Culture Wars and New Labour.* Londres : The Claridge Press, 1999, 158 p.

Crick, Bernard (éd.). ***National Identities*** *, The Constitution of the United Kingdom*. Londres : Blackwell Publishers, 1991, 181 p.

Cunningham, Michael. ***British Government Policy in Northern Ireland 1969-2000.*** Manchester : Manchester University Press, 2001, 184 p.

Denver, David. ***Elections and Voters in Britain*** **.** Londres : Palgrave, 2e éd. 2006 (1e éd. 2003), 256 p.

Dixon, Keith. ***Les évangélistes du marché,*** *l es intellectuels britanniques et le néo-libéralisme*. Paris : Editions Raisons d'Agir, 1998, 111 p.

Dixon, Keith. ***Un digne héritier,*** *Blair et le thatchérisme*. Paris : Editions Raisons d'Agir, 2000, 124 p.

Dunleavy, Patrick, Andrew Gamble, Richard Heffernan & Gillian Peele, ***Developments in British Politics 6,*** Hampshire & New York : Palgrave, 2002, 352 p.

Dunleavy, Patrick, Andrew Gamble, Richard Heffernan & Gillian Peele, ***Developments in British Politics 7,*** Hampshire & New York : Palgrave, 2003, 398 p.

English, Richard & Michael Kenny (éds.). ***Rethinking British Decline*** . Londres & New York : McMillan Press Ltd., 2000, 315 p.

Fazal, M.A. ***A Federal Constitution for the United Kingdom*** *, An Alternative to Devolution*. Aldershot : Dartmouth Publishing Company Ltd, 1997, 299 p.

Gerard, Gaid & Mathew Graves (dir.). ***Europe unie, le Royaume désuni ?*** *Enjeux politiques, constitutionnels et identitaires de la dévolution*. Brest ; Triade, 2000, 340 p.

Giddens, Anthony. ***Where Now for New Labour?*** Londres : Polity Press, Fabian Society, 2002, 84 p.

Hazell, Robert (éd.). ***The English Question,*** Manchester : Manchester University Press, 2006, 270 p.

Hazell, Robert (éd.). ***The State and the Nations*** *, The First Year of Devolution in the United Kingdom*. Thorverton : Imprint Academic, 2000, 290 p.

Hazell, Robert (éd.). ***The State of the Nations 2003*** **,** *The Third Year of Devolution in the United Kingdom.* Thorverton : Imprint Academic, 2003, 310 p.

Heath, Anthony, Roger M. Jowell & John K. Curtice. ***The Rise of New Labour,*** *Party Policies and Voter Choices.*Oxford : Oxford University Press, 2001, 183 p.

Jones, Moya. ***Le royaume désuni: Angleterre, Irlande, Ecosse, pays de Galles*** – *introduction à la dévolution*. Paris : Ellipses, 2003, 125 p.

Jones, Moya & Gilles Leydier, ***La dévolution des pouvoirs à l'Ecosse et au pays de Galles*** **,** Paris : CNED/Armand Colin, 2006, 179 p.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Marr, Andrew, ***Ruling Britannia,*** *The Failure and Future of British Democracy,* Londres : Michael Joseph Ltd., 1995, 372 p.

Mount, Ferdinand, ***The British Constitution Now?*** *Recovery or Decline.* Londres : Heinemann Ltd., 289 p.

Nairn, Tom. ***After Britain,*** *New Labour and the Return of Scotland*. Londres : Granta Books, 2000, 324 p.

Pilkington, Colin. ***Devolution in Britain Today*** **.** Manchester : Manchester University Press, 2002, 212 p.

Revest, Didier. ***Le leurre de l'ethnicité et de ses doubles.*** *Le cas du pays de Galles et de l'Ecosse.* Paris : L'Harmattan, 2005, 208 p.

Stradling, Robert, Scott Newton & David Bates (éds.). ***Conflict and Coexistence*** **.** *Nationalism and Democracy in Modern Europe*. Cardiff : University of Wales Press, 1997, 228 p.

Taylor, Alan, ***What a State!*** *Is Devolution for Scotland the End of Britain?* Londres : Harper Collins Publishers, 2000, 282 p.

Taylor, Bridget & Katarina Thomson. ***Scotland and Wales: Nations Again?*** Cardiff :University of Wales Press, 1999, 308 p.

Thatcher, Margaret. ***The Downing Street Years.*** Londres : Harper Collins Publishers, 1993, 914 p.

Tomaney, John & John Mawson (éds.). ***England,*** *The State of the Regions.* Bristol : Polity Press, 2002, 227 p.

Trench, Alan (éd.). ***The State of the Nations 2001*** **,** *The Second Year of Devolution in the United Kingdom.* Thorverton : Imprint Academic, 2001, 283 p.

Trench, Alan (éd.). ***Has Devolution Made a Difference?*** *The State of the Nations 2004.* Thorverton : Imprint Academic, 2004, 291 p.

Trench, Alan (éd.). ***The Dynamics of Devolution.*** *The State of the Nations 2005.* Thorverton : Imprint Academic, 2005, 280 p.

Ward, Paul. ***Britishness since 1870*** **.** Londres & New York : Routledge, 2004, 238 p.

Wilson, Robin. ***Agreeing to Disagree?*** *A Guide to the Northern Ireland Assembly*. H.M.S.O., 2001, 166 p.

Les partis politiques britanniques et la dévolution

Dalyell, Tam. ***Devolution : The End of Britain?*** Londres : Jonathan Cape Ltd., 1977, 321 p.

Driver, Stephen & Luke Martell, ***New Labour,*** *Politics after Thatcherism,* Cambridge : Polity Press, 1998, 210 p.

Drucker, H.M. & Gordon Brown, ***The Politics of Nationalism and Devolution*** , Londres & New York : Longman Group Ltd., 1980, 138 p.

Finlay, Richard J. ***A Partnership for Good?*** *Scottish Politics and the Union Since 1880*. Edimbourg : John Donald Publishers Ltd., 1997, 169 p.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Finlay, Richard J. ***Independent and Free*** *, Scottish Politics and the Origins of the Scottish National Party 1918-1945*. Edimbourg : John Donald Publishers Ltd., 1994, 259 p.

Gallagher, Tom (éd.). ***Nationalism in the Nineties.*** Edimbourg : Polygon, 1991, 168 p.

Keating, Michael & David Bleiman. ***Labour and Scottish Nationalism.*** Basingstoke & Londres : MacMillan, 1979, 232 p.

Ludlam, Steve & Martin J. Smith (éds.). ***New Labour in Government.*** Londres : MacMillan Press Ltd., 2001, 308 p.

McAllister, Laura. ***Plaid Cymru,*** *The Emergence of a Political Party*. Bridgend : Seren, 2001, 224 p.

Mitchell, James, ***Conservatives and the Union*** **.** *A Study of Conservative Party Attitudes to Scotland.* Edimbourg :Edinburgh University Press, 1990, 160 p.

Seawright, David. ***An Important Matter of Principle,*** *The Decline of the Scottish Conservative and Unionist Party*. Edimbourg : Ashgate Publishing, 1999, 217 p.

Seldon, Anthony (éd.). ***The Blair Effect.*** *The Blair Government 1997-2001.* Londres : Little, Brown and Company, 2001, 661 p.

Seldon, Anthony & Stuart Ball (éds.). ***Conservative Century : the Conservative Party since 1900*** **.** Oxford : Oxford University Press, 1994, 896 p.

Ecosse : politique, genèse du Parlement et questions constitutionnelles

Bernie, Lynn, Jack Brand & James Mitchell. ***How Scotland Votes*** **.** Manchester :Manchester University Press, 1997, 174 p.

Brown, Alice, David McCrone, Lindsay Paterson & Paula Surridge, ***The Scottish Electorate,*** *The 1997 General Election and Beyond*. Londres & New York : McMillan Press Ltd, 1999, 182 p.

Brown, Alice, David McCrone & Lindsay Paterson, ***Politics and Society in Scotland*** **.** Londres & New York : McMillan Press Ltd, 2e éd. 1998 (1e éd. 1996), 260 p.

Brown, Gordon. ***The Red Paper on Scotland*** **.** Edimbourg : EUSPB, 1975, 368 p.

Civardi, Christian. ***Ecosse.*** Paris : Seuil, 1980, 191 p.

Civardi, Christian. ***L'Ecosse contemporaine*** **.** Paris : Ellipses, 2002, 176 p.

Curtice, John, David McCrone, Park, & Lindsay Paterson (éds.). ***New Scotland, New Society,*** *Are Social and Political Ties Fragmenting?* Edimbourg : Polygon, 2002, 234 p.

Denver, David, James Mitchell, Charles Pattie & Hugh Bochel. ***Scotland Decides,*** *The Devolution Issue and the 1997 Referendum*. Frank Cass, Londres : 2000, 239 p.

Dixon, Keith (éd.). ***L'autonomie écossaise.*** *Essais critiques sur une nation britannique.* Grenoble : Ellug, 2001, 226 p.

Duclos, Nathalie. ***La nouvelle autonomie écossaise, 1994-2001*** **.** Thèse, Université de Toulouse le Mirail, décembre 2003, 815 p.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Dudley, Edwards. ***A Claim of Right for Scotland*** **.** Londres : Polygon Books, 1989, 202 p.

Gray, Alasdair. ***Why Scots Should Rule Scotland*** **.** Edimbourg : Canongate Books,1997, 118 p.

Harvie, Christopher & Peter Jones. ***The Road to Home Rule.*** *Images of Scotland's Cause.* Edimbourg : Polygon, 2000, 218 p.

Hassan, Gerry. ***A Guide to the Scottish Parliament*** **.** Londres : H.M.S.O., 1999, 176 p.

Kellas, James G. ***The Scottish Political System.*** Cambridge : Cambridge University Press, 4e éd. 1989 (1e éd. 1973), 296 p.

Leruez, Jacques. ***L'Ecosse,*** *une nation sans Etat* **,** Lille : Presses Universitaires de Lille, 1983, 260 p.

Leruez, Jacques. ***L'Ecosse,*** v*ieille nation, jeune Etat*. Crozon : Armeline, 2000, 344 p.

Leruez, Jacques & Pierre Morère. ***L'Ecosse contemporaine,*** *politique* **-** *société-économie-culture.* Paris : Ophrys-Ploton, 1995, 190 p.

Leydier, Gilles. ***La question écossaise.*** Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 1998, 252 p.

Levy, Roger. ***Scottish Nationalism at the Crossroads*** **.** Edimbourg : Scottish Academic Press,1990, 154 p.

McCormick, Neil. ***The Scottish Debate: Essays on Nationalism*** **.** Oxford : Oxford University Press, 1970, 160 p.

McCrone, David. ***Understanding Scotland.*** *The Sociology of a Stateless Nation*. Londres & New York : Routledge, 1992, 238 p.

McFadden, Jean & Mark Lazarowicz, ***The Scottish Parliament.*** *An Introduction*. Edimbourg : T&T Clark Ltd., 1999, 109 p.

Marr, Andrew. ***The Battle for Scotland*** **,** Londres : Penguin Books, 1992, 258 p.

Mitchell, James. ***Strategies for Self-Government,*** *The Campaigns for a Scottish Parliament*. Londres : Polygon Books, 1996, 350 p.

Paterson, Lindsay. ***A Diverse Assembly,*** *The Debate on a Scottish Parliament*. Edimbourg : Edinburgh University Press, 1998, 320 p.

Paterson, Lindsay. ***The Autonomy of Modern Scotland*** **.** Edimbourg :Edinburgh University Press, 1999, 211 p.

Scott, Paul H. ***Scotland – An Unknown Cause*** **.** Edimbourg : Canongate Books Ltd., 1997, 228 p.

Scott, Paul H. ***Towards Independence,*** *Essays on Scotland*. Londres : Polygon Books, 1991, 220 p.

Taylor, Brian. ***The Scottish Parliament*** **.** Polygon Books, London, 1999, 266 p.

Taylor, Brian. ***Scotland's Parliament : Triumph and Disaster*** **.** Edimbourg : Edinburgh University Press, 2002, 320 p.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Thiec, Annie. ***La question constitutionnelle et l'identité nationale de l'Ecosse de 1979 à 1997.*** Thèse, Université de la Sorbonne Nouvelle, Paris III, 1999, 656 p.

Watson, Mike. ***Year Zero,*** *An Inside View of the Scottish Parliament.* Edimbourg : Polygon, 2001, 210 p.

Wright, Kenyon. ***The People Say Yes,*** *The Making of Scotland's Parlia ment*. Glendarnel : Argyll Publishing, 1997, 272 p.

Pays de Galles : politique et questions constitutionnelles

Andrews, Leighton. ***The Inside Story of the Yes for Wales Referendum Campaign*** . Bridgend : Seren, 1999, 221 p.

Aull Davies, Charlotte. ***Welsh Nationalism in the Twentieth Century*** *, The Ethnic Option and the Modern State* **.** Londres & New York : Praeger, 1989, 250 p.

Bryan, Jane & Jones, Calvin (éds.). ***Wales in the 21 st Century*** *, An Economic Future*. Londres & New York : McMillan Press Ltd, 2000, 145 p.

Chaney, Paul, Tom Hall & Andrew Pithouse (éds.). ***New Governance, New Democracy?*** *Post-Devolution Wales.* Cardiff : University of Wales Press, 2001, 250 p.

Combs, Thomas de Witt. ***Party of Wales*** *, Plaid Cymru : Populist Nationalism in Contemporary British Politics*. Thèse, University of Connecticut, 1978, 390 p.

Curtis, Tony (éd.). ***Wales : the Imagined Nation*** *– Essays in Cultural and National Identity*. Bridgend : Seren, 1988, 306 p.

Day, Graham, David Dunkerley & Andrew Thompson (éds.). ***Civil Society in Wales,*** *Policy, Politics and People* **.** Cardiff : University of Wales Press, 2006, 272 p.

Dunkerley, David & Thompson, Andrew (éds.). ***Wales Today.*** Cardiff : University of Wales Press, 1999, 326 p.

Ellis, Tom & John Osmond. ***Putting the People First,*** *Electing a Welsh Assembly*. Ceredigion : Y Lolfa, Electoral Reform Society, 1996, 116 p.

England, Joe. ***The Welsh TUC, 1974-2004*** . *Devolution and Industrial Politics*. Cardiff : University of Wales Press, 2004, 208 p.

Evans, Gwynfor. ***Fighting for Wales*** . Ceredigion: Y Lolfa, 1991, 221 p.

Evans, Gwynfor. ***For the Sake of Wales*** *, The Memoirs of Gwynfor Evans*, traduit du gallois par Meic Stephens. Caernarfon : Welsh Academic Press, 1996, 257 p.

David Foulkes, J. Barry Jones & R.A. Wilford (éds.). ***The Welsh Veto,*** *The Wales Act 1978 and the Referendum.* Cardiff : University of Wales Press, 1983, 238 p.

Hannan, Patrick. ***Wales Off Message.*** *From Clapham Common to Cardiff Bay.* Bridgend : Seren, 2000, 164 p.

J. Barry Jones & Denis Balsom (éds.). ***The Road to the National Assembly for Wales*** **.** Cardiff : University of Wales Press, 2000, 293 p.

Jones, J. Barry & John Osmond (éds.). ***Building a Civic Culture,*** *Institutional Change, Policy Development and Political Dynamics in the National Assembly for Wales* **.** Cardiff : Institute of Welsh Affairs, 2002, 276 p.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Osmond, John. ***Creative Conflict,*** *The Politics of Welsh Devolution*. Llandysul & Londres : Gomer Press & Routledge, 1977, 305 p.

Osmond, John. ***National Assembly Agenda,*** *A Handbook for the First Four Years*. Cardiff : Institute of Welsh Affairs, 1998, 400 p.

Osmond, John. ***Time to Deliver,*** *The Third Term and Beyond, Policy Options for Wales*, Cardiff : Institute of Welsh Affairs, 2006, 316 p.

Osmond, John. ***The Divided Kingdom*** **.** Londres : Constable, 1988, 256 p.

Osmond, John (éd.). ***The National Question Again,*** *Welsh Political Identity in the 1980s*, Llandysul : Gomer Press, 1985, 323 p.

Osmond, John. ***Welsh Politics Comes of Age,*** *Responses to the Richard Commission*, Cardiff: Institute of Welsh Affairs, 2005, 203 p.

Rawlings, Richard. ***Delineating Wales,*** *Constitutional, Legal and Administrative Aspects of National Devolution* **.** Cardiff : University of Wales Press, 2003, 256 p.

Royles, Elin. ***Revitalising Democracy,*** *Devolution and Civil Society in Wales*. Cardiff : University of Wales Press, 2007, 224 p.

Numéros spéciaux de revues

Etudes Ecossaises. « Vers une autonomie écossaise ? Towards Scottish Autonomy ? », n#5, Grenoble, 1998.

Revue française de civilisation britannique. « La dévolution des pouvoirs à l'Ecosse et au pays de Galles », Moya Jones et Christian Civardi (dir.), vol. 14 n#1, 2007.

Revue française de civilisation britannique. « Décentralisation et participation citoyenne : une nouvelle répartition des pouvoirs en Angleterre », Anémone Kober-Smith, Sylvie Nail et David Fée (dir.), vol. 13 n#2, 2005.

Revue française de civilisation britannique. « Tony Blair et la réforme des institutions », Jean-Claude Sergeant (dir.), vol. 11 n#3, 2002.

Revue française de civilisation britannique. « L'Ecosse contemporaine. Politique, société et culture », Jacques Leruez et Christian Civardi (éds.), vol. 9 n#2, 1997.

Scottish Affairs. « Understanding Constitutional Change ». Edimbourg : Edinburgh University Press, 1998.

Articles de revues

Aughey, Arthur. « The British Question : Between Contract and Solidarity ». *The Political Quarterly*, vol. 72 n#4, octobre 2001, pp. 473-479

Bechhofer, Frank & David McCrone. « Being British : a Crisis of Identity ? ». *The Political Quarterly*, vol. 78 n#2, juin 2007, pp. 251-260

Berberi, Carine. « Le *New Labour* et la dévolution (1994-1999) : la multiplication des garde-fous pour assurer la victoire d'un troisième projet de loi ». *Textes et Contextes*

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

n#1, *Identités nationales, identités régionales*, Agnès Alexandre-Collier (dir.), mars 2008.

Bogdanor, Vernon. « Devolution: Decentralization or Disintegration ? » *The Political Quarterly,* vol. 70 n°2, avril-juin 1999, pp. 185-194

Bond, Ross. « Squaring the Circles : Demonstrating and Explaining Political 'Non-Alignment' of Scottish National Identity ». *Scottish Affairs* n#32, été 2000, pp.15-35

Bonney, Norman. « Scottish Devolution. What Lies Beneath? » *The Political Quarterly,* vol. 73 n#2, avril 2002, pp. 450-458

Bonney, Norman. « The Scottish Parliament and Participatory Democracy : Vision and Reality ». *The Political Quarterly,* vol. 74 n#4, octobre 2003, pp. 459-467

Bort, Eberhard. « The Devolution Journey Continues : Tragedy and Change Characterise Last Quarter of 2000 Scotland ».*Scottish Affairs* n#34, hiver 2001, pp. 11-14

Brand, Jack. « Scotland and the Politics of Devolution: A Patchy Past, a Hazy Future ». *Parliamentary Affairs,* vol. 46 n°1, janvier 1993, pp. 38-48

Brown, Alice. « Scotland: Paving the Way for Devolution? »*Parliamentary Affairs*, vol. 50 n°4, octobre 1997, pp. 658-671

Brown, Alice. « Women and Politics in Scotland ». *Parliamentary Affairs,* vol. 49 n°1, janvier 1996, pp. 26-40

Brown, Archie. « Asymmetrical Devolution: the Scottish Case ». *The Political Quarterly,* vol. 69 n°3, juillet-septembre 1998, pp. 215-223

Burch, Martin & Ian Holliday. « The Conservative Party and Constitutional Reform: The Case of Devolution ».*Parliamentary Affairs,* vol. 45 n°3, juillet 1992, pp. 386-398

Cairney, Paul. « Sewel Motions in the Scottish Parliament ». *Scottish Affairs*, n#47, printemps 2004, pp. 115-134

Camp. Edwige. « Les Libéraux écossais et la dévolution ». *Textes et Contextes* n#1, *Identités nationales, identités régionales*, Agnès Alexandre-Collier (dir.), mars 2008.

Cohen, Robin. « The Incredible Vagueness of Being British/English ». *International Affairs*, vol. 76 n°3, juillet 2000, pp.575-582

Crick, Bernard. « Ambushes and Advances: The Scottish Act 1998 **».** *The Political Quarterly,* vol.66 n°4, octobre-décembre 1995, pp. 237-249

Curtice, John.« Is Devolution Succouring Nationalism? ». *Contemporary Wales*, vol. 14, 2001, pp. 80-103

Davie, Neil. « Nouveau parti de l'ordre ? : New Labour et la criminalité », in Timothy Whitton (dir.), *Le New Labour : rupture ou continuité ?*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2000, p. 195-224

Davie, Neil. « The House of Commons : the Poor Relation of Constitutional Reform? ». *Annales du Monde Anglophone*, n#12, deuxièmes semestre 2000, p. 47-70

Davies, Rebecca. « Banal Britishness and Reconstituted Welshness: The Politics of National Identities in Wales ». *Contemporary Wales* vol. 18 n#1, mars 2006, pp. 106-121

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Deacon, Russell. « The Welsh Liberal Democrats : From Governement to Opposition and Then Back Again? » *The Political Quarterly,* vol. 78 n#1, janvier-mars 2007, pp. 156-164

Denver, David & Iain MacAllister, « The Scottish Parliament Elections 1999 : An Analysis of the Results ». *Scottish Affairs* n#28, été 1999, pp. 10-31

Dixon, Keith. « New Labour and Devolution: radicalism or bricolage? » *Textes et Contextes* n#1, *Identités nationales, identités régionales,* Agnès Alexandre-Collier (dir.), mars 2008.

Edwards, Andrew & Duncan Tanner. « Defining or Dividing the Nation ? Opinion Polls, Welsh Identity and Devolution ». *Contemporary Wales,* vol. 18 n#1, mars 2006, pp. 54-71

Edwards, Owen Dudley. « Election 2007 : The Year of Courage ? » *Scottish Affairs*, n#60, été 2007, pp. 115-139

Gamble, Andrew & Tony Wright. « The End of Britain? »*The Political Quarterly*, vol. 71 n°1, janvier-mars 2000, pp. 1-3

Harvie, Christopher. « The Moment of British Nationalism 1939-1970 »**.** *The Political Quarterly,* vol. 71 n°3, juillet-septembre 2000, pp. 328-340

Hassan, Gerry.« A Case Study of Scottish Labour : Devolution and the Politics of Multi-Governance ». *The Political Quarterly,* vol. 73 n#2, avril 2002, pp. 144-157

Hay, Colin. « Anticipating Accommodations, Accommodating Anticipations : The Appeasement of Capital in the 'Modernisation' of the British Labour Party 1987-1992 ». *Politics and Society*, vol. 25 n#2, juin 1997, pp. 234-256

Hazell , Robert & David Sinclair, « The British Constitution in 1997-98: Labour's Constitutional Revolution »**.** *Parliamentary Affairs*, vol. 52 n°2, avril 1999, pp. 161-178

Hearn, Jonathan S. « The Social Contract : Re-Framing Scottish Nationalism ». *Scottish Affairs,* n#23, printemps 1998, pp. 14-26

Heath, Anthony, Bridget Taylor, Lindsay Brook & Alison Park. « British National Sentiment ». *British Journal of Political Sciences*, vol. 29 n°1, janvier 1999, pp. 155-175

John, Peter & Alan Whitehead, « The Renaissance of English Nationalism in the 1990s » **.** *Policy and Politics,* vol. 25 n°1, janvier 1997, pp. 7-17

Johnston, Ron & Iain MacLean.« Choosing Between Impossible Alternatives : Creating a New Constituency Map for Wales, 2004 ». *The Political Quarterly,* vol. 76 n#1, janvier 2005, pp. 67-81

Johnston, Ron, Charles Pattie & David Rossiter. « Devolution and Equality of Representation in the United Kingdom : a Constitutional Mess? » *The Political Quarterly,* vol. 73 n#2, avril 2002, pp. 158-171

Jones, J. Barry. « The First Welsh National Assembly Election ».*Government and Opposition*, vol. 34 n°3, été 1999, pp. 323-332

Jo nes, Moya. « Framing Welsh Identity »**.** *Textes et Contextes*, n#1, *Identités nationales, identités régionales,* Agnès Alexandre-Collier (dir.), mars 2008.

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Jones , Peter. « The 1999 Scottish Parliament Elections : From Anti-Tory to Anti-Nationalist Politics ».*Scottish Affairs,* n#28, été 1999, pp. 1-31

Jones, Peter. « The Smooth Wooing : The SNP's Victory in the 2007 Scottish Parliament Elections ». *Scottish Affairs*, n#60, été 2007, p. 19-37

Jones, Richard Wyn. « On Process, Events and Unintended Consequences : National Identity and the Politics of Welsh Devolution ».*Scottish Affairs*, n#37, automne 2001, pp. 34-57

Jones, Richard Wyn & Bethan Lewis. « The Welsh Devolution Referendum ». *Politics,* vol. 19 n#1, 1999, pp. 37-46

Keating, Michael & J. Barry Jones. « Scotland and Wales: Peripheral Assertion and European Integration »**,** *Parliamentary Affairs*, vol. 44 n°3, juillet 1991, pp. 311-324

Kinder, D. & D. Kiewit. « Sociotropic politics : the American case ». *British Journal of Political Science*, n#11, 1981, pp. 129-161

Laffin, Martin, Alys Thomas & Adrian Webb. « Intergovernmental Relations After Devolution: The National Assembly for Wales ». *The Political Quarterly*, vol. 71 n°2, avril-juin 2000, pp. 223-250

Laffin, Martin. « The Scottish Liberal Democrats ». *The Political Quarterly,* vol. 78 n#1, janvier-mars 2007, pp. 147-155

Lynch, Peter. « Third Party Politics in a Four Party System : the Liberal Democrats in Scotland ». *Scottish Affairs*, n#22, hiver 1998, pp. 16-32

Lynch, Philip. « The Conservative Party and Nationhood ».*The Political Quarterly*, vol. 71 n°1, janvier-mars 2000, pp. 59-67

McAllister, Laura. « Steady State or Second Order? The 2003 Elections to the National Assembly for Wales ». *The Political Quarterly,* vol. 75 n#1, janvier 2004, pp. 73-82

McAllister, Laura. « The National Assembly Elections Campaign : Plaid Cymru's Coming of Age ». *Contemporary Wales,* vol. 14 n#1, septembre 2001, pp. 109-114

McAllist er, Laura. « The Perils of Community as a Construct for the Political Ideology of Welsh Nationalism ».*Government and Opposition,* vol. 33 n°4, automne 1998, pp. 497-517

McAllister, Laura. « The Richard Commission – Wales's alternative constitutional convention? ». *Contemporary Wales*, janvier 2005, vol. 17 no. 1, pp. 128-139

McAllister, Laura. « The Road to Cardiff Bay: The Process of Establishing the National Assembly for Wales ».*Parliamentary Affairs*, vol. 52 n° 4, octobre 1999, pp. 634-648

McAllister, La ura & Michael Cole. « Pioneering New Politics or Rearranging the Deckchairs? The 2007 National Assembly for Wales Election and Results », *The Political Quarterly*, vol. 78 n#4, octobre-décembre 2007, pp. 536-546

McEwen, Nicola. « Is Devolution at Risk ? Examining Attitudes Towards the Scottish Parliament in Light of the 2003 Election ». *Scottish Affairs*, n#44, été 2003, pp. 54-73

McLean, Iain. « The Jenkins Commission and the Implications of Electoral Reform for the UK Constitution ».*Government and Opposition*, vol. 34 n°2, printemps 1999, pp. 143-160

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Mayall, James. « Sovereignty, Nationalism and Self-Determination »**.** *Political Studies* vol. 47 n°3, pp. 474-502

Meehan, Elizabeth. « The Belfast Agreement – Its Distinctiveness and Points of Cross-Fertilization in the UK's Devolution Programme ».*Parliamentary Affairs*, vol. 52 n°1, janvier 1999, pp. 19-31

Midwinter, Arthur.« The Barnett Formula and Public Spending in Scotland : Policy and Practice ». *Scottish Affairs,* n#28, été 1999, pp. 87-89

Midwinter, Arthur & Murray McVicar. « Unchartered Waters? Problems of Financing Labour's Scottish Parliament ». *Public Money and Management*, vol. 16 n#2, 1996, pp. 47-52

Miller, William L. « Modified Rapture All Round: The First Elections to the Scottish Parliament ».*Government and Opposition,* vol. 34 n°3, été 1999, pp. 299-322

Mitchell, James. « Devolution's Unfinished Business ». *The Political Quarterly,* vol. 77 n#4, décembre 2006, pp. 465-474

Mitchell, James. « Shibboleths and Slogans : Sovereignty, Subsidiarity and Constitutional Debate ». *Scottish Government Yearbook*, 1992, pp. 98-113

Mitchell, James. « The Evolution of Devolution: Labour's Home Rule Stategy in Opposition ». *Government and Opposition,* vol. 33 n°4, automne 1998, pp.479-496

Mungham, Geoff. « The National Assembly Elections Campaign : Labour Pains ». *Contemporary Wales,* vol. 14 n#1, septembre 2001, pp. 104-108

Navarro, Marie & David G. Lambert. « Some Effects of the Government of Wales Act 2006 : The Welsh Journey from Administrative Decentralisation Passing Through Executive Devolution to Quasi-Legislative Devolution in Less than Eight Years ». *Contemporary Wales,* vol. 20 n#1, octobre 2007, pp. 13-30

Osmond, John. « Trajectory of Change ». *Agenda*, Institute of Welsh Affairs, printemps 2003, pp. 29-32

Parry, Richard. « The Scottish Executive and the Challenges of Complex Policy-Making ». *The Political Quarterly,* vol. 74 n#4, octobre 2003, pp. 450-458

Paterson, Lindsay. « Scottish Democracy and Scottish Utopias . The First Year of the Scottish Parliament». *Scottish Affairs,* n#33, automne 2000, pp. 45-61

Paterson, Lindsay, Alice Brow n & David McCrone, « Constitutional Crisis : The Causes and Consequences of the 1992 Scottish General Election Result ». *Parliamentary Affairs,* vol. 45 n°4, octobre 1992, pp. 386-398

Pattie, Charles, David Denver, James Mitchell & Hugh Bochel. « The 1997 Scottish Referendum : An Analysis of the Results ».*Scottish Affairs,* n#22, hiver 1998, pp. 1-15

Rawlings, Richard. « Towards a Parliament – Three Faces of the National Assembly for Wales » *Contemporary Wales,* vol. 15 n#1, janvier 2003, pp. 1-19

Rees, Gareth. « Democratic Devolution and Education Policy in Wales : The Emergence of a National System? » *Contemporary Wales,* vol. 17 n#1, janvier 2005, pp.28-43

Scully, Roger. « Business as Usual ? Comparing Westminster and National Assembly Elections in Wales ». *Contemporary Wales,* vol. 16 n#1, janvier 2004, pp. 75-82

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Sullivan, Mic hael. Wales, « Devolution and Health Policy: Policy Experimentation and Differentiation to Improve Health ». *Contemporary Wales,* vol. 17 n#1, janvier 2005, pp. 44-65

Taylor, Gerald. « Disaster ? Whose Disaster? The National Assembly Election 2003 ». *Contemporary Wales,* vol. 17 n#1, janvier 2005, pp. 113-127

Tickell, Adam, John Peter & Steven Musson. « The North-East Region referendum Campaign : Issues and Turning Points ». *The Political Quarterly,* vol. 76 n#4, octobre 2005, pp. 147-155

Tomaney, John. « In Search of English Regionalism : the Case of the North East ». *Scottish Affairs*, n#25, été 1999, pp. 62-82

Tomaney, John. « New Labour and the English Question ». *Political Quarterly*, vol. 70 n. 1, janvier-mars 1999, pp. 75-82

Trench, Alan. « Old Wine in New Bottles ? Relations Between London and Cardiff After the Governement of Wales Act 2006 ». *Contemporary Wales,* vol. 20 n#1, octobre 2007, pp. 31-51

Williams, Kevin. « Claiming the National : the Welsh Media and Devolution ». *Scottish Affairs*, n#32, été 2000, pp. 36-58

Adresses électroniques

Institutions politiques

Le Parlement et le gouvernement britanniques:

http://www.parliament.uk/

http://www.parliamentlive.tv/

http://www.number-10.gov.uk/

Le gouvernement écossais:

http://www.scotland.gov.uk/

Le Parlement écossais:

http://www.scottish.parliament.uk/

http://www.holyrood.tv/

Le Secrétaire d'Etat pour l'Ecosse et le Scotland Office:

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

http://www.scotlandoffice.gov.uk/

Le gouvernement gallois :

http://new.wales.gov.uk/?lang=en

L'Assemblée galloise :

http://www.assemblywales.org/
http://www.senedd.tv/

Le Secrétaire d'Etat pour le pays de Galles et le Wales Office :

http://www.walesoffice.gov.uk/

Partis politiques

Parti conservateur : http://www.conservatives.com/
Parti conservateur écossais : http://www.scottishconservatives.com/
Parti conservateur gallois : http://www.conservatives.com/tile.do?def=wales.index.page
Parti libéral-démocrate : http://www.libdems.org.uk/
Parti libéral-démocrate écossais : http://www.scotlibdems.org.uk/
Parti libéral-démocrate gallois : http://www.welshlibdems.org.uk/
Parti travailliste : http://www.labour.org.uk/
Parti travailliste écossais : http://www.scottishlabour.org.uk/
Parti travailliste gallois : http://www.welshlabour.org.uk/
Plaid Cymru : http://www.plaidcymru.org/
Scottish Green Party : http://www.scottishgreens.org.uk/
Scottish Socialist Party : http://www.scottishsocialistparty.org/
Scottish National Party : http://www.snp.org/
Wales Green Party : http://wales.greenparty.org.uk/

Organisations diverses

Boundary Commission for Scotland : http://www.bcomm-scotland.gov.uk/
Boundary Commission for Wales : http://www.bcomm-wales.gov.uk/
Campaign for an English Parliament : http://www.thecep.org.uk/
Charter 88 – Unlock Democracy : http://www.unlockdemocracy.org.uk/

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008

Electoral Reform Society : http://www.electoral-reform.org.uk/

Institute of Governance at the University of Edinburgh : http://www.institute-of-governance.org/

Institute of Welsh Affairs : http://www.iwa.org.uk/

North-East No Campaign : http://www.northeastnocampaign.co.uk/

Scottish Civic Forum : http://www.civicforum.org.uk/

Scottish Council for Voluntary Organisations : http://www.scvo.org.uk

Wales Council for Voluntary Action : http://www.wcva.org.uk/

Instituts de sondage :

I.C.M. : http://www.icmresearch.co.uk/

Ipsos MORI : http://www.ipsos-mori.com/

YouGov : http://www.yougov.com/

Journaux de qualité :

The Guardian : http://www.guardian.co.uk/

The Herald : http://www.theherald.co.uk/

The Independent : http://www.independent.co.uk/

The Scotsman : http://www.scotsman.com/

The Times : http://www.timesonline.co.uk/

The Western Mail : http://westernmail.newsstand.com/

The Western Mail, South Wales Echo, Wales on Sunday & Celtic Weekly : http://icwales.icnetwork.co.uk/

Sous contrat Creative Commons : Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/) - SIMPKINS épouse SPEAR Fiona - Université Lyon 2 - 2008